Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

LE CONCEPT DE SECURITE HUMAINE ET SES APPLICATIONS: AFRIQUE DES GRANDS LACS ET BOSNIE (1990-1997)

Myriam Gervais,
Groupe d'etude et de réchèrche sur la sécurité internationale
Stéphane Roussel, Université de Montréal
juin 1998

1019.1F

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : **613 944 8278** Fax/Télécopieur : **613 944 0687**
www.cfp-pec.gc.ca

Canadian Centre
for Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

125 Sussex Dr. Ottawa, Ontario K1A 0G2

LE CONCEPT DE SECURITE HUMAINE ET SES APPLICATIONS: AFRIQUE DES GRANDS LACS ET BOSNIE (1990-1997)

Myriam Gervais,
Groupe d'etude et de réchèrche sur la sécurité internationale
Stéphane Roussel, Université de Montréal

juin 1998

1019.1F

ISBN: E2-263/1997F
0-662-85715-1

Tél.: (613) 944-8278
Internet address: http://www.cdfpe.gc.ca Fax: (613) 944-0687

104-00109/

Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale

LE CONCEPT DE SÉCURITÉ HUMAINE ET SES APPLICATIONS : AFRIQUE DES GRANDS LACS ET BOSNIE (1990-1997)

Préparé par
Myriam GERVAIS, CDAS/Université McGill

avec la collaboration de
Stéphane ROUSSEL, Université de Montréal

Juin 1998

Table des matières

Liste des tableaux ii

Liste des acronymes iii

Avant-propos v

Sommaire vi

1. Introduction 1
   - 1.1 But de l'étude 1
   - 1.2 Problématique 1
   - 1.3 Méthodologie 2
   - 1.4 Organisation de l'étude 3
2. Le conflit Rwanda et Est-Zaïre 4
   - 2.1 Présentation du projet 4
   - 2.2 Lecture du conflit et actions des intervenants canadiens 9
3. Le conflit en ex-Yougoslavie 18
   - 3.1 Présentation du conflit 18
   - 3.2 Lecture du conflit et actions des intervenants canadiens 23
4. Causes des conflits et perceptions de la sécurité humaine 35
   - 4.1 L'instabilité comme source de conflit 36
   - 4.2 Événements imprévisibles à l'origine des catastrophes 37
   - 4.3 La pauvreté, cause profonde des conflits 39
   - 4.4 Impunité, justice et protection des droits de l'individu 40
   - 4.5 Causes politiques, renforcement de la société civile 41
   - 4.6 Conclusion à la section 42
5. Leçons tirées 42
6. Recommandations 45

Bibliographie 46

Annexes
   - A. Grille d'entrevue 49
   - B. Liste des personnes rencontrées 50

Liste des tableaux

Tableau R-I : Interventions canadiennes au Rwanda

Tableau R-II : Contribution des forces canadiennes au maintien de la paix et de la sécurité au Rwanda

Tableau R-III : Assistance humanitaire du Canada au Rwanda (1994-1997) Par année et par type d'aide

Tableau R-IV : Assistance humanitaire du Canada (1994-1997). Par organisation

Tableau R-V : Aide bilatérale du Canada à la reconstruction du Rwanda (1995-1998)

Tableau B-I : Interventions canadiennes en Bosnie

Tableau B-II : Contribution des forces canadiennes au maintien de la paix et de la sécurité en ex-Yougoslavie

Tableau B-III : Assistance humanitaire du Canada à l'ex-Yougoslavie (1991-1997)

Tableau B-IV : Assistance humanitaire du Canada à l'ex-Yougoslavie (1991-1997)

Tableau B-V : Aide bilatérale du Canada à la reconstruction de la Bosnie (1996-1998)

Liste des acronymes

ACCT	Agence de coopération culturelle et technique
ACDI	Agence canadienne de développement international (Canada)
AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre
APR	Armée patriotique rwandaise
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CECI	Centre canadien d'étude et de coopération internationale
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDH	Commission internationale sur les violations des droits de l'Homme
CIDPDD	Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
CNUDP	Commission des droits de l'Homme des Nations Unies
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DAH	Département des affaires humanitaires des Nations Unies
FAR	Forces armées rwandaises
FAC	Forces armées canadiennes
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
FISCR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FMN	Force multinationale d'intervention/Zaïre
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies (ex-Yougoslavie, Bosnie)
FRR	Force de réaction rapide (France, Royaume-Uni, Pays-Bas)
FPR	Front patriotique rwandais
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'Homme
HCR	Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies
ING	Institution non gouvernementale
IFOR	Implementation Force (Bosnie)
JNA	Forces armées fédérales de Yougoslavie
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Canada)
MDN	Ministère de la Défense nationale (Canada)
MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda
MINUBH	Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine
OMS	Organisation mondiale de la santé

ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (ex-CSCE)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
SFOR	Stabilisation Force (Bosnie)
TPI	Tribunal pénal international
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNREO	Office d'urgence des Nations Unies

Avant-propos

CETTE ÉTUDE A ÉTÉ DIRIGÉE par Myriam Gervais, chercheure associée au Centre d'études sur les régions en développement de l'Université McGill, et menée en collaboration avec Stéphane Roussel, candidat au doctorat en science politique de l'Université de Montréal. Les deux chercheurs sont membres du GERSI (Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale). Ronald Hatto, assistant de recherche au GERSI, est venu compléter cette équipe de recherche.

Les auteurs remercient pour leur appui toutes les personnes qui ont offert leur temps et leur expérience tout au long de cette recherche. Des conseils et de nombreux renseignements de base ont été prodigués par des représentants du ministère des Affaires étrangères, de l'ACDI, du ministère de la Défense nationale, des ONG et du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique. Nous tenons à souligner également la disponibilité et la collaboration dont ont fait preuve les personnes rencontrées lors de nos entrevues.

Cette recherche a été rendue possible grâce à une subvention du Fonds John Holmes du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère.

Sommaire

Le concept de sécurité a évolué au Canada depuis quelques années, passant de la sécurité dite traditionnelle à la sécurité coopérative, puis finalement à la sécurité humaine en 1995.

Problématique et but de l'étude

Le concept de sécurité humaine s'intéresse au droit des individus, alors qu'auparavant les préoccupations étaient davantage tournées vers la sécurité et la stabilité des États. L'objet de la sécurité a changé, de même que les moyens d'intervention. Aussi, de nouveaux intervenants sont sollicités par ce concept pour son application. Le but de cette étude est de faire le point sur le concept de sécurité humaine, ses incidences en termes de politique étrangère pour le Canada et son applicabilité.

Pour ce faire, nous avons procédé à l'analyse de l'application de cette politique de sécurité à partir des interventions canadiennes en Afrique des Grands Lacs et en Bosnie. Le choix de ces cas se justifie par la nature même de ces conflits et par le degré de participation du Canada à la prévention et à la résolution de ces conflits. Ces deux conflits intra-étatiques sont apparus, de ce fait, significatifs pour observer l'évolution de la réflexion canadienne sur la notion de sécurité humaine et sur ses incidences en matière d'intervention concrète.

Méthodologie

La démarche retenue s'appuie sur un dépouillement des documents publics et sur des entrevues menées auprès des intervenants canadiens mis à contribution tant au niveau de l'élaboration des actions menées qu'au niveau de leur mise en œuvre sur le terrain. Il s'agissait d'identifier la perception du concept de sécurité humaine des différents intervenants et d'entrevoir les implications de celui-ci en termes de moyens à privilégier. Les entrevues avaient également pour but de vérifier, avec ces intervenants, comment

les événements qui se sont produits en Afrique des Grands Lacs et en Bosnie avaient modifié leur perception de la sécurité.

Résultats

Dans le cas du Rwanda, on a pu observer que d'un conflit perçu en 1991 comme un problème de nature politique, qui pouvait se résoudre dans un cadre de démocratisation permettant d'intégrer les rebelles et de trouver une solution pour l'ensemble des réfugiés, celui-ci est devenu, en 1994, un conflit ethnique. Avec la reconnaissance du génocide et l'exode massif des populations, le conflit au Rwanda est devenu aux yeux des autorités canadiennes un problème de sécurité humanitaire. Ce changement dans la manière d'analyser le conflit, observable à partir de l'été de 1994, a fait en sorte que le lien causal n'est plus aussi évident : dans l'urgence, l'action a façonné la perception et, à rebours, l'analyse. Dans la phase de reconstruction, les menaces immédiates étant maîtrisées, la confusion créée sur le plan analytique est restée et a influencé la manière dont furent envisagées les interventions. Les interventions ont donc été beaucoup plus proches de la sécurité humanitaire (besoins vitaux des individus et infrastructures sociales) que de celle de la sécurité humaine (environnement sécuritaire où les droits humains sont respectés et où les individus peuvent s'exprimer et sont libres de circuler).

Considérées d'abord sous l'angle de la sécurité coopérative, les premières interventions canadiennes dans le conflit en ex-Yougoslavie visaient, dans le cadre des opérations de l'ONU, à éviter la déstabilisation de la région. Mais devant la dégradation de la situation où les principales cibles devenaient les populations civiles, les opérations se sont transformées en interventions militaro-humanitaires. À la suite des accords de paix de Dayton, la notion de sécurité a surtout consisté à assurer en Bosnie un environnement physique sécuritaire : les militaires canadiens se sont occupés de la sécurité des réfugiés, du déminage, de la logistique et de la sécurité des populations lors des élections. D'ailleurs, le principal intervenant canadien, le ministère de la Défense nationale, ne se réfère jamais au terme de sécurité humaine.

La pratique des intervenants incorpore parfois des éléments de la sécurité humaine. Ces éléments s'y trouvent au nom d'une certaine notion de valeur ou dignité humaine, mais rarement chez eux, pour ne pas dire jamais, la sécurité humaine n'est élevée au rang de concept. Par conséquent, la sécurité humaine n'étant pas véritablement définie, son application ou sa formulation en tant que politique est sujette, au gré de la conjonc-

ture, aux influences des intervenants concernés de près ou de loin dans la prévention ou la résolution de situations d'insécurité.

Principales leçons

L'étude de deux conflits sur lesquels s'appuie cette recherche a permis de mettre en lumière des leçons susceptibles de contribuer à la formalisation du concept de sécurité humaine.

A. Sur le plan conceptuel

- Comme il n'y a pas de concept partagé par l'ensemble des intervenants, la sécurité humaine n'a pas eu d'influence sur la définition des interventions.
- L'absence de définition de la sécurité humaine et de délimitation de son cadre n'a pas permis aux intervenants de la transformer en approche stratégique opérationnelle.
- La rationalité qui sous-tend les interventions repose davantage sur l'efficacité des moyens et mécanismes préconisés que sur des objectifs visant à concrétiser le concept de sécurité humaine.

B. Au niveau des moyens

- La prévention dans les conflits intra-étatiques ne signifie pas automatiquement tendre à éliminer à tout prix l'expression des tensions entre les différentes factions pour en arriver à une stabilité forcée. La recherche d'une solution permanente incite plutôt à prôner des interventions visant à favoriser les conditions d'émergence d'une stabilité négociée et cooptée par tous les segments de la société en conflit.
- Les opérations militaro-humanitaires doivent s'insérer dans un cadre qui fait avancer dans la voie d'une solution politique. Or la lecture du conflit intra-étatique a tendance à commencer avec le début des interventions extérieures et à se limiter, bien souvent, au déroulement de celles-ci. La compréhension de la situation dans les pays en conflit s'en trouve plus ou moins escamotée.

- Si l'objet des aides d'urgence reste pratiquement le même quelle que soit l'origine de la crise, la manière d'acheminer cette aide ne peut reposer sur les mêmes paramètres dans une situation de conflit intra-étatique que lors d'une catastrophe naturelle.
- La reconstruction dépasse la notion des besoins immédiats et de remise en place des infrastructures. Il ne suffit pas de remettre en place un État fonctionnel. Il faut y ajouter des actions de « correction », *i.e.* cibler les éléments qui ont pu contribuer à la crise et dont la correction est considérée comme étant une condition essentielle et nécessaire pour rendre au corps social sa capacité d'assurer un environnement sécuritaire.
- La communauté internationale ne peut se substituer aux membres de la société en conflit. Elle doit appuyer le processus de résolution, mais doit éviter d'en orienter les changements ou d'en être partie prenante.
- L'insécurité n'est pas uniquement liée à une guerre civile et à ses conséquences. L'insécurité dans la vie civile des individus est aussi redevable à un climat de tensions et de terreur créé par des organes de sécurité (police, armée) ou par l'existence de groupes dits incontrôlés.

Recommandations

Le concept de sécurité humaine doit générer une finalité, laquelle est poursuivie par des moyens d'action. L'efficacité du ou des moyens retenus est jugée en fonction de l'atteinte de la finalité définie.

- Préciser la finalité que le Canada veut associer à la sécurité humaine.
- Élaborer des critères pour déterminer le moment où une situation ou un conflit devient un enjeu de sécurité humaine.
- Développer une capacité analytique afin d'être en mesure d'identifier les liens causals d'un conflit ou d'une situation d'insécurité, car le cadre analytique explicatif générera un ordre de priorités qui déterminera le type et l'ampleur de l'intervention.

1. Introduction

Comme pour la plupart des États, les transformations du système international ont eu un impact direct sur les préoccupations de sécurité au Canada, ce qui a entraîné des changements dans la façon de concevoir la sécurité. Jusqu'au début des années 1990, les priorités en matière de sécurité étaient liées à la compétition stratégique entre les superpuissances et au maintien de la dissuasion. Depuis, l'ordre des priorités a considérablement changé. Dès 1990, le Canada a développé le concept de sécurité coopérative. Ce concept introduisait des éléments qui tranchaient avec le corpus doctrinal employé au cours de la guerre froide. Le dialogue et les liens de coopération devaient se substituer aux rapports de compétition et la notion de sécurité devait faire une place plus importante aux problèmes non militaires. En 1995, le ministère des Affaire étrangères optait pour la sécurité humaine, idée qui implique que la sécurité des individus et des collectivités est placée au centre des priorités.

1.1 But de l'étude

Le but de l'étude est de faire le point sur la définition ou le sens associé au concept de sécurité humaine, ses incidences pour le Canada en termes de politique étrangère et son applicabilité.

1.2 Problématique

Le concept de sécurité humaine s'intéresse au droit des individus, alors qu'auparavant les préoccupations étaient tournées vers la sécurité et la stabilité des États : « La sécurité humaine durable suppose la satisfaction des besoins fondamentaux, à la fois par des moyens économiques et politiques. Qui dit sécurité dit qualité de vie, équité et protection des droits fondamentaux de la personne[1]. »

L'objet de la sécurité a changé, de même que les moyens d'intervention. L'aide humanitaire, l'aide à la reconstruction, l'appui à la société civile viennent désormais s'ajouter aux initiatives diplomatiques, à la médiation et aux actions militaires. Cette panoplie de moyens implique dorénavant de nouveaux acteurs pour la mise en application de la politique de sécurité : agences gouvernementales, ONG, ING, secteur privé.

1. Notes pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères à la 51e Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 24 septembre 1996, p. 6.

Ces nouveaux intervenants canadiens sont, par conséquent, interpellés par le concept de sécurité humaine dont ils doivent faire l'application.

Ces constats nous ont amenés à nous interroger sur l'existence ou non d'un consensus sur le sens attribué à la sécurité humaine et sur la poursuite d'une finalité commune au sein des intervenants canadiens. Nous avons également voulu vérifier dans quelle mesure l'adoption de ce concept a affecté ou modifié les actions des différents intervenants canadiens.

Pour esquisser des éléments de réponse à ces interrogations, nous avons procédé à l'analyse de l'application de cette politique de sécurité. À cette fin, deux cas ont été retenus soit les interventions canadiennes en Afrique des Grands Lacs et en Bosnie. Ces choix reposent sur des considérations liées à la nature même de ces conflits et au degré de participation du Canada. D'une part, la gestion de ces conflits intra-étatiques a exigé le développement de nouvelles approches qui tranchent singulièrement avec les opérations de maintien de la paix menées entre 1956 et 1990. D'autre part, le gouvernement canadien a déployé des ressources et des efforts substantiels pour tenter de résoudre ces conflits. Ceux-ci s'avèrent, de ce fait, des cas significatifs pour observer l'évolution de la réflexion canadienne sur la notion de sécurité humaine et sur ses incidences en matière d'intervention concrète.

Le questionnement suivant a sous-entendu l'analyse :

- Comment les deux conflits, essentiellement de nature intra-étatique, sont-ils devenus des enjeux de sécurité pour le Canada ?
- En quoi ces conflits ont-ils contribué à alimenter la réflexion sur le concept de sécurité, notamment le processus qui mène à la formulation de la sécurité humaine ?
- Comment les notions de sécurité coopérative et humaine ont-elles structuré les interventions canadiennes ?
- En quoi l'expérience canadienne pourrait-elle contribuer à l'ajustement et à l'approfondissement du concept de sécurité humaine ?

1.3 Méthodologie

Pour réaliser cette étude et répondre à nos questions, la démarche suivante a été privilégiée :

- Analyser le contexte international et le contexte particulier des conflits et la lecture qui en a été faite au Canada (décideurs et autres intervenants).
- Répertorier les diverses composantes des interventions canadiennes : interventions militaires ; aide humanitaire acheminée par le canal officiel et par celui des ONG ; initiatives diplomatiques ; aide à la reconstruction.
- Identifier les constats et les éléments de réflexion posés par les intervenants des milieux gouvernementaux et privés sur les principes qui doivent guider le Canada et sur la pertinence des moyens à utiliser.

Notre démarche s'appuie donc sur un dépouillement des documents publics et sur des entrevues menées auprès des intervenants canadiens concernés, tant au niveau de l'élaboration des actions qu'au niveau de leur mise en œuvre sur le terrain.

Par le biais d'entrevues semi-dirigées[2], le but poursuivi était de :

- Rencontrer les différents intervenants pour connaître leur perception de la sécurité humaine et voir les implications de celle-ci en termes de moyens d'intervention à privilégier.
- Vérifier comment les événements intervenus en Afrique des Grands Lacs et en Bosnie ont modifié chez les intervenants leur perception de la sécurité et quelles leçons ils en retirent.

1.4 Organisation de l'étude

Les résultats et les conclusions sont présentés séparément pour chaque conflit (points 2 et 3), afin d'en faciliter la lecture et la compréhension.

Pour être en mesure d'évaluer comment les conflits de l'Afrique des Grands Lacs et de la Bosnie ont pu influencer le contenu de la notion de sécurité, une connaissance détaillée de leur déroulement s'est révélée primordiale. La présentation du conflit (point 2.1 et 3.1) vise donc à offrir une analyse qui permet d'identifier les causes de la crise et de bien situer les étapes significatives de sa progression. Puisque notre propos porte sur le concept de sécurité humaine dans la politique étrangère du Canada, la présentation illustre donc la situation interne du pays.

---

2. Les entrevues ont eu lieu entre septembre 1997 et février 1998. Consulter l'annexe A pour le contenu de la grille d'entrevue et l'annexe B pour la liste des personnes rencontrées.

La deuxième section retrace la lecture faite du conflit par les intervenants canadiens (points 2.2 et 3.2). Cet examen identifie également les actions canadiennes des différents intervenants. Ainsi, la perception du conflit conditionne la nature des interventions des acteurs concernés et la formulation des solutions préconisées durant les différentes phases du conflit, soit lors des efforts de prévention et durant les phases de résolution et de reconstruction. Aussi est-il apparu essentiel de passer en revue comment les intervenants canadiens (ministère des Affaires étrangères, ACDI, ministère de la Défense nationale, ING, ONG, agences humanitaires) ont eu tendance à analyser le conflit, à le définir et à intervenir.

Le chapitre 4 propose un tableau de ce qui nous a semblé les principales approches en termes de causes et de moyens d'intervention. La perception de la sécurité humaine (à défaut de sa définition) y est ici révélée de manière implicite.

Les chapitres 5 et 6 dégagent les principales leçons et recommandations qui, sur la base des expériences en Afrique des Grands Lacs et en Bosnie, sont apparues susceptibles de contribuer à la formalisation du concept de sécurité humaine.

2. Le conflit du Rwanda et Est-Zaïre

2.1 Présentation du conflit[3]

Le Rwanda est un pays enclavé de l'Afrique centrale, densément peuplé et qui possède un des taux de croissance démographique les plus élevés (3,6 %) du monde. À vocation agricole avec 93 % de sa population vivant en zone rurale, la société rwandaise était, avant le conflit, composée de trois groupes ethniques : les Hutu[4], les Tutsi et les Twa dans des proportions respectives de 84 %, 15 % et 1 %.

Lors d'un référendum tenu en janvier 1961, la majorité de la population s'était prononcée en faveur de l'abolition de la monarchie tutsi. Des élections législatives, en septembre de la même année, avaient porté au pouvoir le Parmehutu (Parti pour l'émancipation des Hutu). La fin de l'ère coloniale et le rééquilibrage des forces politiques en faveur de l'ethnie majoritaire donnèrent lieu à des massacres et à des mouve-

3. Pour une chronologie détaillée des événements, voir Myriam Gervais, Stéphane Roussel et Ronald Hatto, *Chronologie de la réaction du Canada face aux conflits intra-étatiques, vol. 2 : L'Afrique des Grands Lacs (Rwanda et Est-Zaïre)*, Montréal, GERSI, Note de recherche n° 5, Montréal, 1998.
4. Tutsi et Hutu sont des mots de langue kinyarwandaise. Compte tenu des particularités de cette langue, la majorité des spécialistes suivent encore la règle d'invariance des mots étrangers à la langue française qui identifient les groupes ethniques.

ments successifs de réfugiés dans les pays voisins : les chiffres les plus conservateurs dénombraient, à la fin des années 1980, un demi-million de réfugiés tutsi dans les pays de la région (Ouganda, Zaïre, Burundi et Tanzanie).

Après avoir conquis le pouvoir en 1973, à la suite d'un coup d'État militaire, le président Habyarimana instaura un parti unique, le MRND (Mouvement républicain national pour le développement), qui chapeautait toute action politique et contrait toute opposition. Le régime politique, sous la conduite du président Habyarimana, s'apparentait aux autres régimes autoritaires d'Afrique.

En février 1989, le Rwanda et l'Ouganda nommèrent une commission mixte chargée d'examiner le problème des réfugiés. Dans son rapport déposé en mai 1990, la commission proposait le retour d'un certain nombre de réfugiés sur une base individuelle si, au préalable, les candidats pouvaient faire la preuve de leur capacité à subvenir à leurs besoins. Le droit des réfugiés à conserver leur nationalité n'était pas reconnu, ni celui du droit de retour de tous les réfugiés.

En octobre 1990, le Front patriotique rwandais (FPR), essentiellement composé de Tutsi en exil, a déclenché la guerre à partir de la frontière ougandaise pour renverser le régime et obtenir le droit de retour des Tutsi exilés. L'attaque éclair du FPR s'est avérée suffisamment menaçante pour que le président Habyarimana réclame l'aide militaire étrangère. La France (liée par l'accord militaire du 18 juillet 1975) et le Zaïre envoyèrent, en appui au régime, des troupes qui ont fortement contribué à stopper l'avancée rapide du FPR. En plus de l'assistance technique militaire française, le régime a procédé à une augmentation spectaculaire des forces armées gouvernementales qui passèrent de 5000 soldats en 1990 à près de 40 000 en 1993.

Au même moment, le mouvement de démocratisation dans l'ensemble de l'Afrique a permis aux forces de l'opposition d'émerger et de réclamer le multipartisme. Au printemps de 1991, le régime a dû céder aux pressions conjointes de l'opposition et des donateurs, de sorte qu'en avril 1992, il y eut formation d'un gouvernement de transition accordant des postes ministériels à l'opposition, dont le poste de premier ministre. Mais en plus de la présidence, le MRND conservait les ministères clés de la Défense et de l'Intérieur.

Sous le gouvernement de transition, des négociations furent entamées avec le FPR à Arusha (Tanzanie) pour arriver à un accord sur les questions suivantes : établissement d'institutions de transition devant mener à des élections ; rapatriement des réfugiés ;

relocalisation des déplacés de guerre ; fusion des deux armées. En janvier 1993, un protocole d'accord de paix, prévoyant un gouvernement élargi où des postes ministériels seraient dévolus au FPR, a été signé par les deux parties.

La constitution d'un gouvernement élargi incluant le FPR menaçait dans ses fondements le pouvoir de l'ancien régime en ne posant plus la lutte en termes raciaux (Hutu majoritaires contre Tutsi envahisseurs), mais en termes d'allégeance et de programme politique. Cette évolution de la sphère politique sapait la légitimité dont s'était arrogée, avec les années, le président Habyarimana et le MRND aux yeux de la société rwandaise et de l'opinion internationale. Pour les extrémistes hutu, l'éclatement de l'apparent consensus politique au sein de la majorité hutu et le partage du pouvoir sur une base autre qu'ethnique étaient inacceptables. Durant toute l'année 1992, les exactions commises à l'égard de tout opposant se multiplièrent : Hutu modérés, religieux progressistes, militantes féministes, défenseurs des droits humains et membres de l'ethnie tutsi. Dans son rapport déposé en mars 1993, la Commission internationale sur les violations des droits de l'Homme au Rwanda (faisant état de 2000 victimes depuis 1990) a insisté sur le caractère systématique des tueries et a impliqué directement les autorités.

En riposte au massacre de 300 Tutsi à Bugogwe (au nord du pays) et devant le refus plus ou moins formulé du président Habyarimana et des membres influents de son parti d'accepter la formule de partage du pouvoir incluse dans l'accord d'Arusha, le FPR a repris, en février 1993, l'offensive armée. Après le cessez-le-feu réinstauré sous l'égide de l'OUA, les négociations reprirent entre le gouvernement et le FPR, car la coalition des partis d'opposition formant le gouvernement de transition était partisane d'un règlement pacifique du conflit. Le bilan des conséquences de la guerre s'avérait déjà fort lourd : en avril 1993, 950 000 personnes étaient déplacées à l'intérieur du Rwanda (13 % de la population) et regroupées dans des camps.

Le nouvel accord conclu en août 1993 reprenait les mêmes points que celui de janvier, à la différence que le départ des troupes françaises y était stipulé (manifestation tangible aux yeux du FPR de l'appui de la France à l'ancien régime) et leur remplacement par des forces de surveillance de l'ONU. Les deux parties avaient demandé officiellement, en juin 1993, une mission de reconnaissance de l'ONU pour préparer le déploiement d'une force internationale, dès la signature d'un accord de paix.

Le remplacement des parachutistes français par les forces de la MINUAR à l'automne de 1993 et l'arrivée des représentants du FPR à Kigali pour participer au

gouvernement élargi a sans doute convaincu les extrémistes qu'il fallait recourir à la force et à la violence pour conserver le pouvoir.

D'août 1993 à avril 1994, la formation du gouvernement élargi a été sans cesse reportée et cette période a été marquée par une recrudescence de la violence et par l'assassinat de civils et de leaders politiques. La destruction de l'avion du président Habyarimana, le 6 avril, s'est produite à son retour de Dar es Salaam (Tanzanie), où il s'était finalement engagé, lors d'une rencontre des chefs d'État de la région, à appliquer les clauses prévues dans l'entente d'Arusha. La disparition du président Habyarimana a marqué le début du génocide des Tutsi, mais aussi des Hutu modérés (en moins d'un mois, plus de 200 000 personnes ont été tuées). Un gouvernement par intérim s'est autoproclamé sur la base de l'ancienne constitution toujours en vigueur et qui permettait au MRND d'exercer, sans partage, le pouvoir. Au même moment, les combats reprirent entre le FPR et les Forces armées rwandaises (FAR). Le 21 avril, le Conseil de sécurité réduisait les forces de la MINUAR dont la tâche consistait désormais à promouvoir un cessez-le-feu entre les FAR et le FPR. Pour les membres du Conseil de sécurité, les événements se déroulant au Rwanda étaient attribuables à la reprise de la guerre civile plutôt qu'à un génocide.

La défaite militaire des FAR en juillet 1994 et la formation d'un gouvernement d'union nationale, comme le prévoyait initialement les accords d'Arusha (mais sous ferme contrôle du FPR), n'ont pas mis fin aux tourments de la population rwandaise. Celle-ci a chuté de 7,5 millions à 4,5 millions entre avril et août 1994 : plus de 2 millions de réfugiés au Zaïre, en Tanzanie, au Burundi et en Ouganda et 1 million de victimes du génocide. De plus, entre 800 000 et 2 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur du pays.

La déstructuration de la société civile et l'élimination quasi totale de ses éléments les plus progressistes ainsi que la manipulation et la prise en otage des réfugiés installés en bordure du Zaïre et de la Tanzanie, par les anciens pouvoirs civils, ont lourdement hypothéqué l'atteinte de toute solution équitable à court et à moyen terme.

Les miliciens et les troupes des FAR, après le génocide et leur défaite aux mains du FPR, ont traversé la frontière entre le Rwanda et le Zaïre. Les soldats de l'ex-FAR et les miliciens ont utilisé le territoire du Zaïre et les camps de réfugiés comme base pour lancer des incursions en territoire rwandais et faire subir des exactions aux citoyens zaïrois d'origine tutsi. En effet, au Sud-Kivu (Bukavu et Uvira) vivent des descendants de

Tutsi installés bien avant la délimitation de la frontière coloniale de 1885. Leur présence ancienne s'explique par le fait que le Kivu a déjà fait partie du royaume tutsi. Ils s'appellent eux-mêmes des Banyamulengue. La région du Nord-Kivu (Goma) a connu aussi, par vagues successives, un mouvement d'immigration et de colonisation des Banyarwandais (Hutu, Tutsi et Twa d'origine rwandaise) à différents moments et pour différentes raisons (surpeuplement du Rwanda[5], vagues de réfugiés tutsi après 1959).

Pendant deux ans et demi, les forces de l'ex-FAR et les milices ont régulièrement attaqué les Tutsi résidant au Zaïre. Ni les autorités zaïroises ni la communauté internationale ne sont intervenues pour mettre un terme à ces tueries. Les autorités locales ont alimenté la xénophobie et l'armée zaïroise a participé au trafic d'armes fournies aux deux camps. Par ses décisions et ses actions, le régime de Mobutu a exacerbé les tensions et contribué au développement de la crise de 1996. Par exemple, en 1981, sous la pression des autres groupes ethniques, Mobutu a privé les Banyarwandais de leur citoyenneté, ce qui leur a enlevé tout droit à la propriété de la terre. La question de la terre s'avère, en effet, au cœur du conflit entre les Banyarwandais et les autres groupes ethniques dans tout le Kivu. Ainsi, bien avant le génocide au Rwanda, des milliers de personnes furent victimes des violences interethniques dans le Nord-Kivu en 1992-1993.

En octobre 1996 commençait au Kivu une révolte armée, composée de Tutsi zaïrois mais aussi d'autres groupes combattant le régime autoritaire de Mobutu. Le plus connu de ces groupes est le Parti de la révolution populaire conduit par Laurent Désiré Kabila. Les différentes factions se sont réunies pour constituer l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (AFDL). Ce mouvement a été largement supporté par les gouvernements (et les soldats) du Rwanda et de l'Ouganda. Une des premières cibles des rebelles a été les camps de réfugiés considérés comme les bases des forces de l'ex-FAR et des milices.

Présentement, la source du conflit n'est pas résolue au Kivu, même avec la victoire de l'AFDL, sous la gouverne de Kabila, et un climat d'insécurité prévaut dans toute la région. Les frictions entre les forces de l'AFDL et les populations se multiplient. Les autres groupes ethniques peuplant l'Est de la République démocratique du Congo (RDC)

5. Les Belges ont déplacé des milliers de paysans rwandais vers le Nord-Kivu entre 1937 et 1955 pour réduire les pressions démographiques dans un Rwanda déjà très peuplé et en ont recruté des milliers d'autres pour le travail dans les mines, l'agriculture et le transport dans les provinces du Sud-Kivu et au Shaba.

reprochent aux Banyarwandais d'agir comme s'il n'existait plus de frontières entre le Rwanda, le Burundi et la RDC. Ainsi, plusieurs Congolais remettent en cause la loyauté des Banayarwandais, notamment celle des jeunes soldats d'origine tutsi qui ont rejoint les forces du FPR au Rwanda et qui ont adhéré à sa cause. Leur retour et leur présence au Kivu irritent les autres groupes autochtones. La question de la citoyenneté (et du droit à la terre) demeure patente et pourrait, comme les affrontements récents dans la région semblent l'indiquer, être au centre d'un autre cycle potentiel de violence.

Entre 1995 et 1997, la reconstruction du Rwanda s'est déroulée dans un climat de méfiance réciproque entre le nouveau gouvernement et les organisations humanitaires internationales, les ONG et les donateurs. Le retour des réfugiés et la sécurité des individus vivant au Rwanda a été au cœur des préoccupations de la communauté internationale. Si des progrès ont pu être notés à cet égard durant les années 1995 et 1996, on constate, depuis le retour massif des réfugiés[6], une nette détérioration de la situation. L'entrée dans le pays de réfugiés armés a contribué à la dégradation du climat de sécurité et au durcissement des mesures de contrôle prises par les autorités gouvernementales. La multiplication des opérations terroristes par des extrémistes hutu semblent avoir pour but, outre d'éliminer les témoins du génocide, d'accroître les frictions entre l'armée et la population hutu et d'aviver la méfiance de celle-ci face aux autorités gouvernementales. Selon les enquêteurs de l'ONU, des civils non armés sont aussi victimes de l'armée gouvernementale lors de ses ripostes organisées contre les miliciens. Un climat d'insécurité et de terreur est réapparu dans tout le Rwanda.

2.2 Lecture du conflit et actions des intervenants canadiens

Entre 1963 et 1993, le programme canadien d'aide bilatérale au Rwanda a totalisé plus de 220 millions de dollars[7] (tableau R-I, p. 10). Ex-colonie belge, le Rwanda était, lors de l'indépendance, peu intégré à la sphère d'influence française. Aussi, contrairement à la plupart des pays d'Afrique francophone, l'ACDI est intervenue de façon substantielle dans le domaine de l'éducation : de 1967 à 1978, le Canada a versé plus de 25 millions pour la création de l'Université nationale de Butaré. Cette participation au développement de l'enseignement supérieur a entraîné une forte assistance technique dans un

6. Plus de 700 000 en quelques jours venant de la frontière zaïroise pour un total de 1,3 million entre novembre 1996 et janvier 1997 (780 000 de l'Est du Zaire et 500 000 de Tanzanie).
7. Par comparaison, le Burundi, pays voisin de même taille, n'a obtenu que 15 millions. Le Kenya, beaucoup plus peuplé et beaucoup mieux doté, a reçu 350 millions sur la période 1961-1993.

pays où la présence importante d'organismes caritatifs canadiens était déjà observable. Tout au long des années 1980, le Rwanda est resté un des pays où l'aide canadienne est concentrée. Le Canada y était l'un des principaux donateurs bilatéraux et occupait de ce fait une position unique, par comparaison à ses relations avec les autres pays bénéficiaires en Afrique. Il possédait donc une influence indéniable dans les milieux gouvernementaux ainsi qu'aux yeux des segments scolarisés de la population rwandaise.

Tableau R-I
Interventions canadiennes au Rwanda

NATURE	PÉRIODE	RESSOURCES	SH[1]
AIDE BILATÉRALE DE L'ACDI (en Mn $ CAN)[2]			
Programme de développement	1963-1993	220	
Contribution à l'annulation des arriérés du Rwanda à l'égard du FMI et de la BM	Décembre 1994	5	
Aide à la reconstruction sociale[3]	1995-1998	25	X
ASSISTANCE HUMANITAIRE (en Mn $ CAN)			
Aide aux victimes et déplacés de guerre	1992-1993	1,8	X
Aide humanitaire (y compris aide alimentaire d'urgence)	1994-1997	73,4	X
MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ (en personnel FAC[4])			
MINUAR[5]	1994-1995	394	
MINUAR	1995-1996	85	
Secours humanitaire	1994	316	X
Force multinationale-Zaïre	1996	372	X

1. SH : Activités associées à la sécurité humaine.
2. Mn $ CAN : Millions de dollars canadiens.
3. De ce budget triennal de 25 millions, 18 millions ont été dépensés avant décembre 1997.
4. FAC : Forces armées canadiennes.
5. MINUAR : Mission d'assistance des Nations Unies au Rwanda.

SOURCE : *Compilation à partir de données de l'ACDI et du ministère de la Défense nationale.*

En mars 1991, après l'obtention d'un premier cessez-le-feu entre le FPR et les FAR, le conflit a été perçu comme un problème politique (invasion armée d'anciens réfugiés) qui pouvait se résoudre dans le cadre d'un processus de démocratisation permettant d'intégrer les rebelles et de trouver une solution définitive pour l'ensemble

des réfugiés. Dans un premier temps, il s'agissait d'appuyer un processus de négociation afin d'obtenir la paix entre les deux factions militaires et, par la suite, une période de transition pour la mise en place d'institutions démocratiques et la tenue d'élections. Dans cette optique, qui faisait consensus parmi les donateurs au Rwanda (États-Unis, Fonds européen de développement (FED), Banque mondiale, Belgique, Suisse), la voie démocratique résoudrait les tensions ethniques et éviterait le recours à la violence. De concert avec la communauté des donateurs présents, le Canada a exercé, par l'entremise de ses représentants à Kigali, des pressions auprès des autorités gouvernementales en faveur d'activités de médiation et de libéralisation du régime politique. Dans le cadre du conflit, le ministère canadien des Affaires étrangères s'est déclaré en faveur du multipartisme, a soutenu la composition d'un gouvernement incluant les principaux partis d'opposition et a effectué un suivi du processus de négociation à Arusha (Tanzanie). L'ACDI a maintenu son programme bilatéral, jugeant que la présence des donateurs facilitait la recherche de solutions pacifiques. Les ONG canadiennes ont également poursuivi leurs activités de développement.

La reprise de l'offensive armée en février 1993 a augmenté sensiblement le nombre de déplacés de guerre à l'intérieur du Rwanda : de 350 000 en juillet 1992 à 950 000 en avril 1993, soit 13 % de la population totale. L'ACDI a fourni 1,8 million de dollars pour l'assistance aux victimes et déplacés de guerre qui étaient regroupés dans des camps (tableau R-I, p. 10). Des ONG canadiennes (CARE, OXFAM-Québec et Médecins sans frontières) s'occupaient déjà de l'organisation des camps et de la distribution des vivres et des médicaments. Les problèmes qui seront rencontrés plus tard dans les camps de l'Est du Zaïre y étaient déjà observables : contrôle et encadrement des populations par les autorités, détournement de vivres, intimidations.

Le déploiement de la MINUAR, demandé par les deux parties prenantes à la négociation d'Arusha, fut activement appuyé par les forces armées canadiennes. Ainsi ces dernières ont accepté qu'un de leurs officiers en assume le commandement, en l'occurrence le major-général Dallaire, et ont mis à sa disposition du personnel pour établir le quartier général de la mission (voir tableau R-II, p. 12). Cette contribution canadienne s'inscrivait dans la continuité des efforts de médiation pour assurer l'application de l'accord de paix d'Arusha. En avril 1994, après le début du génocide et la mort des militaires belges, qui devait conduire au retrait de la Belgique de la mission et à la réduction de la MINUAR à un contingent de 540 personnes, le Canada restait le seul pays occidental à fournir de l'aide à la force onusienne. Comme l'indique le tableau

R-II, un pont aérien a été assuré par les appareils canadiens temporairement basés à Nairobi dans le cadre de l'opération de l'ONU en Somalie.

Tableau R-II
Contribution des forces canadiennes au maintien de la paix et de la sécurité au Rwanda

NATURE	PÉRIODE	ACTIVITÉS
PARTICIPATION MINUAR[1]		
Sous commandement canadien	octobre 1993 à juillet 1994	• 10 observateurs et personnel de quartier général
Sous commandement canadien	juillet 1994[2] à janvier 1995	• Unité de communications (374 personnes) • Détachement de sécurité (20 personnes)
	janvier 1995 à février 1996	• Contingent pour le soutien logistique (85 personnes)
SECOURS HUMANITAIRE		
Pont aérien[3]	avril 1994 à août 1994	• Appareil canadien effectuant la navette entre Nairobi et Kigali pour fournir près de 2600 tonnes de matériel (69 personnes)
Services médicaux	août 1994 à octobre 1994	• Hôpital de campagne déployé dans le nord-ouest du Rwanda (247 personnes)
FORCE MULTINATIONALE ZAÏRE		
Sous commandement canadien	novembre 1996 à décembre 1996	• Contingent déployé pour établir un état-major en Ouganda (340 personnes)
		• Commandement arrière en Allemagne (32 personnes)
		• Opération Assurance : approvisionnement de secours aux ONG présentes dans la région

1. Mission d'assistance des Nations Unies au Rwanda.
2. Entre juin et août 1994, le Canada a été le seul pays à envoyer des troupes en appui à la MINUAR.
3. Durant la guerre civile, l'avion canadien a été le seul lien pour la mission de la MINUAR.

SOURCE : *Ministère de la Défense nationale.*

L'explosion de l'avion du président Habyarimana et le début du génocide ont été accompagnés de la reprise des combats entre le FPR et les FAR. La résolution 912/1994 adoptée le 21 avril par le Conseil de sécurité mettait l'accent sur la guerre civile (plutôt que sur le génocide) et demandait à la MINUAR d'obtenir un cessez-le-feu entre le FPR et les FAR. Le mandat de protéger les civils, en créant des zones sécuritaires, ne sera donné que le 17 mai avec la résolution 918/1994 créant la MINUAR II dont le déploiement ne sera toutefois effectif que trois mois plus tard, faute de financement et d'équipements. La première opération militaro-humanitaire viendra de la France avec l'Opération turquoise où les troupes françaises prirent, le 2 juillet, le contrôle de la zone Sud-Ouest du Rwanda.

La communauté internationale a donc eu tendance à percevoir les événements survenus au Rwanda entre avril et juillet 1994 sous l'angle d'une guerre civile qui aurait repris et qui aurait fortement dégénéré (avec des centaines de milliers de victimes). Avec un flux important de réfugiés en l'espace de quelques semaines (plus de 2 millions de réfugiés dans les pays voisins), un choix politique a eu lieu : les interventions, dont celles du Canada, vont se déplacer à l'extérieur du Rwanda.

Par ailleurs, la position des agences des Nations Unies, du mouvement de la Croix-Rouge et de la plupart des ONG canadiennes repose sur des principes humanitaires basés sur l'assistance aux victimes. Ces organismes ont eu tendance à traiter le flot de réfugiés comme un mouvement spontané face à un envahisseur et ont donc fait primer l'urgence de satisfaire les besoins immédiats des réfugiés (rations alimentaires, soins sanitaires, abris). De ce fait, l'approche privilégiée a été de fournir de « l'assistance à l'assisté ».

Pour ces organismes, l'intervention tous azimuts a tenu lieu d'analyse. Lorsque les camps plus ou moins permanents furent créés, la logique de la guerre civile a été réinterprétée sans tenir compte du génocide et en oubliant que le groupe minoritaire cherchait à faire reconnaître ses droits de retour en tant que réfugiés[8]. Les organismes humanitaires ont considéré qu'une minorité s'était emparée du pouvoir par la force au détriment de la majorité et au mépris des valeurs démocratiques.

Dans cette optique, plusieurs agences humanitaires estimaient ne pouvoir intervenir à l'intérieur du Rwanda, car cela aurait été reconnaître la légitimité du gouvernement de coalition formé en juillet 1994. Pour elles, il fallait aider la majorité qui se trouvait à l'extérieur et faire comprendre à ce gouvernement contrôlé par le FPR qu'il devait

8. Ce qui lui était d'ailleurs reconnu par la communauté internationale entre 1990 et 1993.

composer avec la majorité et négocier avec ses représentants. Cette perception a catégorisé les populations sur une base ethnique et a « tribalisé » le conflit, en escamotant les dissensions sociales et politiques existantes au sein de la majorité hutu.

La faible participation directe des gouvernements étrangers ou des institutions politiques multilatérales a laissé toute l'avant-scène aux organisations humanitaires qui, de ce fait, ont pu imposer leur vision du conflit. Cette vision duale de la population rwandaise (Hutu, Tutsi) conditionnera (et même bloquera) pendant plusieurs mois la recherche de toute solution de retour pour les réfugiés.

À notre connaissance, Développement et Paix est le seul organisme canadien qui a décidé, à l'été de 1994, de ne pas intervenir dans les camps de réfugiés (Est-Zaïre, Burundi, Tanzanie), mais de cibler plutôt ses interventions au Rwanda. Les autres organismes ont fait les deux : OXFAM-Québec, CECI, Terre-sans-frontières, Croix-Rouge ; CARE-Canada est une organisation qui est déjà plus spécialisée dans l'intervention dans les camps de réfugiés. OXFAM-Québec n'a pas voulu toutefois intervenir dans les camps de l'Est du Zaïre car, aux dires de cet organisme, les ONG, à la suite de l'Opération turquoise, savaient que les miliciens et les FAR traitaient les réfugiés en otages. Des organismes humanitaires dont des ONG canadiennes (CARE-Canada, OXFAM-Québec et le CECI) ont dénoncé, en novembre 1994, l'insécurité qui prévalait dans les camps du Zaïre. La situation y était devenue tellement chaotique que le HCR avait dû abandonner l'enregistrement des réfugiés, à la suite de menaces faites au personnel humanitaire. Qui plus est, le secrétaire général de l'ONU échouera dans ses tentatives de créer une force d'interposition capable d'assurer la sécurité des réfugiés et de désarmer les miliciens et les ex-FAR. Cette non-intervention de la communauté internationale contribuera de manière significative à la dégradation de la situation générale dans tout le Kivu.

Avec la reconnaissance du génocide et l'exode massif des populations à l'été de 1994, le conflit au Rwanda est devenu, aux yeux des autorités canadiennes, un problème de sécurité humanitaire : protéger les civils en créant des zones sécuritaires et favoriser l'acheminement de l'aide alimentaire. Le ministère de la Défense a mis à la disposition de la MINUAR II un contingent de 379 militaires et un détachement de sécurité et il a déployé sur fonds propres un hôpital de campagne dans le Nord-Ouest du Rwanda (voir tableau R-II, p. 12).

L'ACDI a versé 37 millions de dollars en 1994-1995 pour l'aide aux réfugiés et aux déplacés rwandais, tel que l'illustre le tableau R-III (p. 15). Cette assistance humanitaire a été acheminée par les agences humanitaires des Nations Unies, par le Mouvement de

la Croix-Rouge et par les ONG canadiennes (voir tableau R-IV). Pour les autorités canadiennes, l'aide massive aux camps de réfugiés situés en Tanzanie et dans l'Est du Zaïre, qui était une réaction un peu tardive aux atermoiements des semaines précédentes, répondait aux pressions de sa propre opinion publique et manifestait un certain souci d'éviter la déstabilisation dans les pays voisins.

Tableau R-III
Assistance humanitaire du Canada au Rwanda (1994-1997)
Par année et par type d'aide (en Mn $ CAN)

Par année et par type d'aide	Aide alimentaire d'urgence	Assistance humanitaire
1994-1995	10,4	26,7
1995-1996	0,4	7,7
1996-1997	3,0	19,4
1997-1998[1]	—	5,8
TOTAL	13,8	59,6

1. Au 12 décembre 1997.

SOURCE : *Direction de l'Assistance humanitaire internationale, ACDI.*

Tableau R-IV
Assistance humanitaire du Canada au Rwanda (1994-1997)
Par organisation (en Mn $ CAN)

Par Organisation	Montant	Pourcentage
Comité international de la Croix-Rouge	13,4	
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	2,0	
Société canadienne de la Croix-Rouge	1,8	
Mouvement de la Croix-Rouge	17,2	23
Programme alimentaire mondial (PAM)	8,4	
Département des Affaires humanitaires des Nations Unies (DAH)	0,8	
Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (HCR)	14,7	
Fonds pour les enfants des Nations Unies (Unicef)	9,5	
Agences des Nations Unies	33,4	46
ONG canadiennes[1]	22,8	31
TOTAL	73,4	100

1. Care-Canada, Médecins sans frontières (Canada), OXFAM-Québec, CECI, Développement et Paix, Vision mondiale, Canadian Lutheran World Relief, Alternatives.

SOURCE : *Direction de l'Assistance humanitaire internationale, ACDI.*

Comme l'indique le tableau R-V, les interventions de l'ACDI, en matière de reconstruction au Rwanda, se sont chiffrées à 25 millions de dollars pour la période 1995-1998, ce qui semble une contribution plutôt modeste en comparaison des efforts consentis au titre de l'assistance humanitaire (voir tableau R-IV, p. 15). Des dépenses plus importantes pour l'assistance humanitaire que pour la reconstruction, de même que l'absence d'un ordre de priorité reflètent la faiblesse de l'analyse du conflit et témoigne d'un cadre stratégique où l'obligation morale d'intervenir sur le plan humanitaire, obligation sans cesse rappelée par les agences humanitaires, a nettement prévalu. L'opération militaro-humanitaire dans l'Est du Zaïre s'inscrit dans cette optique.

Tableau R-V
Aide bilatérale du Canada à la reconstruction du Rwanda (1995-1998)

Type de projet	Intervenants	Montant[1]
Appui au système judiciaire national	ACCT GRC-Canada Tribunal international Université d'Ottawa	5,9
Appui institutionnel	Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu Secteur privé	9,6
Projets de droits humains	HCDH/ONU	0,6
Projets de réinsertion sociale	Oxfam-Québec Développement et Paix PNUD	3,5
Construction d'habitats	Développement et Paix PNUD Secteur privé	5,4
TOTAL		25,0

1. En millions de dollars canadiens.

SOURCE : *Direction Afrique, ACDI.*

Dans ce contexte, l'opération au Zaïre en novembre 1996 reflète une réaction émotive plutôt qu'une option viable liée à une solution permanente. Tous les intervenants ont mis l'accent sur le sort des réfugiés, sans chercher à comprendre les relations conflictuelles qui se sont développées entre les populations locales et les réfugiés dans tout le Kivu. Les conséquences de l'arrivée des réfugiés et des agences humanitaires

dans cette région ont été ignorées ou mésestimées et l'appel des agences humanitaires en faveur d'une opération militaire pour protéger les réfugiés a été, encore une fois, sans considération du contexte politique dans l'Est du Zaïre.

Dans le cas théorique d'une situation maîtrisée, l'analyse de la situation génère un ordre de priorités qui détermine le type d'interventions à privilégier et l'ampleur des interventions. La dérive analytique du conflit, qui est observable à partir de 1994, a fait en sorte que le lien causal n'est plus aussi évident : dans l'urgence, l'action a façonné la perception et, à rebours, l'analyse.

Dans la phase de consolidation et de reconstruction au Rwanda, les menaces immédiates étant maîtrisées ou disparues, la confusion créée sur le plan analytique (d'un conflit politique à un conflit ethnique de forte intensité ayant des répercussions humanitaires sans précédent) est restée et a influencé la façon d'envisager les interventions en matière de consolidation ou de reconstruction.

Pour plusieurs intervenants canadiens, il fallait s'adresser aux conséquences humanitaires du conflit (réfugiés, déplacés) et reconstruire les infrastructures sociales (habitats, eau, électricité, fourniture de semences et de crédit agricole) pour favoriser la mise en place d'un contexte favorable à des actions de développement. L'ACDI a financé ces actions de reconstruction exécutées essentiellement par des institutions non gouvernementales et des ONG (voir tableau R-V, p. 16).

Cependant, quelques intervenants ont orienté leur action pour répondre à des besoins immédiats, mais en élaborant des interventions visant à renforcer les composantes de la société civile dans le but avoué de les responsabiliser. Ces intervenants ne nient pas l'ampleur des besoins humanitaires, mais cherchent à tenir compte des causes qui ont provoqué le conflit. Pour certains, comme le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, des actions tendant vers le développement d'une société démocratique permettraient aux éléments modérés de la société d'avoir un espace politique, d'infléchir le cours des événements et de préconiser des solutions de type consensuel. Un appui à la société civile, tout particulièrement un soutien à des micro-organisations de base, pour initier des changements et la création d'un espace politique pour les modérés par le biais du renforcement des institutions civiles, requiert toutefois des interventions à long terme et peu spectaculaires.

Allant un peu dans le même sens, des intervenants ont mis l'accent sur l'instauration de tribunaux pour mettre fin à l'esprit d'impunité et favoriser ainsi l'arrêt

des cycles de violence. Ce dernier type d'intervention s'inscrit mieux dans le cadre habituel d'un programme bilatéral par le caractère technique (formation, transfert de connaissances) et l'appui institutionnel qu'il implique. Par conséquent, l'ACDI a plutôt financé des actions visant à rebâtir l'administration du système judiciaire.

Les interventions faites dans la phase de reconstruction ont donc été beaucoup plus proches de la sécurité humanitaire que de la sécurité humaine. Sur la base des entrevues effectuées, il se dégage parmi les intervenants non gouvernementaux que la sécurité humanitaire serait circonscrite aux besoins vitaux des individus et à la reconstruction des infrastructures sociales. Elle se définit en termes de sécurité alimentaire, de sécurité physique et psychologique. Pour sa part, la sécurité humaine ferait plus référence à la sécurité des individus de manière globale : un environnement sécuritaire où les droits humains sont respectés, où les organismes non étatiques peuvent s'exprimer et où les individus sont libres de circuler. La sécurité humaine est plutôt posée en termes de droits.

3. Le conflit en ex-Yougoslavie

3.1 Présentation du conflit[9]

La Yougoslavie a été formée en 1919 lors du processus de redéfinition des frontières qui a suivi l'effondrement de l'Empire austro-hongrois. Constituée d'un amalgame de composantes de cet Empire et d'États indépendants (Serbie, Monténégro, Macédoine), la nouvelle entité a d'abord fonctionné sous un régime monarchique. Envahi en avril 1941 par les forces de l'Axe, le pays éclate, alors que se constitue une république croate dont le gouvernement fasciste (Oustachis) s'allie à l'Allemagne, que s'organise la persécution de certains groupes ethniques et religieux (serbe, tzigane, juif) et que surgissent des mouvements de résistance rivaux (tcheknik et communiste). L'occupation germano-italienne est la dernière d'une série d'interventions étrangères qui ont chaque fois contribué à dresser les unes contre les autres les communautés qui formaient l'ex-Yougoslavie. Elles ont ainsi façonné non seulement le profil culturel et religieux de la population, mais aussi « l'héritage historique » de méfiance entre communautés et entre groupes ethniques.

9. Pour suivre le déroulement des événements, consulter Stéphane Roussel, Myriam Gervais et Ronald Hatto, *Chronologie de la réaction du Canada face aux conflits intra-étatiques, vol. I : L'ex-Yougoslavie*, Montréal, GERSI, Note de recherche n° 4, 1998.

La Libération, en 1945, réalisée par les communistes appuyés par l'Armée rouge, permet la mise en place d'un nouvel État fédéral dont la constitution vise à créer un équilibre politique entre les principales communautés. Le gouvernement, dirigé par Jozip Broz Tito, bénéficie d'une légitimité conférée par la Libération et peut s'appuyer sur les principes communistes pour imposer de nouvelles structures sociales, économiques et politiques qui court-circuitent les réseaux ethniques et religieux traditionnels. Le gouvernement cherche, entre autres, à mettre en œuvre une politique de réconciliation nationale destinée à atténuer les rancœurs interethniques et intercommunautaires laissées par la guerre.

L'équilibre délicat mis en place aux lendemains de la guerre est, au cours des années 1970-1980, remis en question par une série de facteurs. En premier lieu, les réformes constitutionnelles de 1974, qui confèrent de nouveaux pouvoirs aux Républiques, ouvrent la voie à un processus de décentralisation de la Fédération. Elles offrent ainsi aux représentants des Républiques une base légitime sur laquelle peuvent s'exprimer les revendications locales. La mort de Tito, en 1980, contribue à réduire, aux yeux d'une partie de la population non serbe, la légitimité du gouvernement central yougoslave et favorise la réapparition des rapports de solidarités ethniques ou religieuses au détriment des liens nationaux. L'incapacité du gouvernement fédéral à arbitrer les conflits entre les communautés et entre les républiques a pour effet d'achever de saper sa crédibilité en tant qu'institution.

En second lieu, l'émergence des tensions entre régions et entre groupes ethniques est liée aux difficultés économiques qu'éprouve la Yougoslavie au cours des années 1980, alors que l'État s'endette et doit, entre 1983 et 1989, introduire des réformes délicates, souvent en contradiction avec les pratiques utilisées depuis 1945. Les problèmes économiques ont surtout révélé les disparités régionales dans le développement (la Croatie et la Slovénie bénéficiant, par exemple, d'une structure industrielle et touristique beaucoup mieux développée) et donc d'exacerber les rivalités entre les différentes communautés.

Troisièmement, la mouvance politique qui secoue l'Europe de l'Est à la fin des années 1980 se conjugue aux deux autres facteurs pour alimenter les forces centrifuges. Comme ailleurs dans la région, les demandes en faveur de la démocratisation remettent en question la prédominance du Parti communiste — qui constituait le ciment politique de la fédération — et donc le fondement du discours de légitimation de l'unité nationale. Avec l'évanescence du communisme, le nationalisme apparaît, pour bon nombre de

dirigeants, comme une idéologie de remplacement toute prête. La scission au sein du Parti devient évidente en 1990, alors que les Slovènes revendiquent le droit à l'autodétermination. Les élections libres en Slovénie (avril), en Croatie (avril), en Bosnie (novembre) et en Serbie (décembre) permettent la mise en place d'équipes dirigeantes dont le programme politique repose principalement sur un discours nationaliste, tout en réduisant encore la légitimité d'un gouvernement fédéral qui demeure non élu.

La crise proprement dite commence au cours de l'hiver 1990-1991, lorsque les Slovènes décident, par référendum, de se retirer de la Fédération, et que se multiplient les incidents violents en Croatie. Le 25 juin, les Républiques slovène et croate déclarent leur indépendance, entraînant ainsi une réaction des Forces armées fédérales (JNA) et des populations serbes de Croatie. Ces événements marquent le début de la guerre proprement dite. Celle-ci peut être divisée en cinq phases.

La première s'étend de juin à septembre 1991. Si les combats cessent en Slovénie avec le retrait de la JNA, ils se poursuivent en Croatie. L'essentiel des efforts internationaux est mené par la Communauté européenne (CE) et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Au cours de cette période, les tentatives de médiation visent principalement la cessation des combats et le maintien, sous une forme ou une autre, de la Fédération. Les cessez-le-feu négociés par la CE demeurent lettre morte, mais les sanctions contre les belligérants se multiplient.

La seconde phase du conflit débute à l'automne de 1991 avec l'intervention graduelle de l'ONU qui, de concert avec la CE, parvient à négocier un cessez-le-feu en Croatie en janvier. La Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) se déploie en février-mars 1992, tandis que se poursuivent les efforts diplomatiques pour trouver une solution. En décembre 1991, la plupart des gouvernements occidentaux reconnaissent les deux républiques sécessionnistes, enterrant ainsi définitivement l'idée de sauver la Fédération.

La troisième phase débute en avril 1992, lorsque la majorité musulmane de Bosnie adopte, par référendum, une déclaration d'indépendance. Les combats s'étendent alors à l'ensemble de la République, Sarajevo est assiégée et la communauté serbe se constitue en une république autonome. La FORPRONU est renforcée et son mandat est étendu à la Bosnie où elle doit essentiellement faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. Cette phase est marquée par des violations massives des droits de la personne, l'adoption de mesures de « nettoyages ethniques » et la création de camps de concen-

tration (découverts au cours de l'été de 1992) et par une crise morale des États occidentaux face à l'impuissance des forces de l'ONU devant cette situation. Au cours de l'automne de 1992, ces gouvernements entérinent la création de missions d'enquête et du Tribunal pénal international (TPI) chargé de punir ces crimes. Sur le terrain cependant, les combats se poursuivent, malgré des efforts diplomatiques et la présentation de cinq plans de paix successifs en 1992-1993.

La recherche d'un cessez-le-feu et d'une solution négociée a été compliquée par le grand nombre d'entités politiques parties au conflit. Outre les gouvernements en place à Belgrade, Zagreb et Sarajevo, plusieurs groupes ethniques minoritaires ont participé au conflit, soit les Serbes de Croatie et de Bosnie, les Croates de Bosnie et les Bosniaques musulmans dissidents de la région de Bihac.

L'automne de 1993 et l'hiver de 1994 voient une nette évolution dans l'attitude des États européens et des États-Unis, chez qui la nécessité de recourir à la force s'impose graduellement. Le sommet de l'OTAN de janvier 1994 marque, de ce fait, l'ouverture d'une quatrième phase, puisque les alliés s'entendent pour que les forces aériennes de l'Alliance soient éventuellement utilisées pour faire appliquer les résolutions de l'ONU (selon le principe adopté par les Nations Unies en août précédent). Ces frappes aériennes sont utilisées pour la première fois en avril contre les forces serbes assiégeant Sarajevo, puis de façon de plus en plus importante jusqu'à l'automne de 1995. La participation des grandes puissances devient encore plus manifeste avec la formation du « Groupe de contact » (États-Unis, Russie, France, Royaume-Uni, Allemagne) en avril 1994. Les pressions se concentrent désormais surtout sur les Serbes de Bosnie et sur le gouvernement de Belgrade.

La dernière phase a lieu au cours de l'été-automne de 1995. En août, les forces croates franchissent la ligne de cessez-le-feu et occupent les zones serbes de Croatie, alors que démarre une contre-offensive des forces gouvernementales en Croatie. Au même moment, les pressions diplomatiques et le recours aux attaques aériennes s'intensifient contre les Serbes de Bosnie. Des négociations tripartites s'ouvrent finalement en novembre à Dayton (Ohio) et aboutissent à un règlement global du conflit.

Le conflit aura fait 250 000 victimes, en grande partie des civils. À ce chiffre, il faut ajouter entre 2,3 et 2,4 millions de réfugiés et de personnes déplacées, et plus d'un million de personnes qui doivent compter sur l'aide internationale pour assurer leur survie. Les massacres et les opérations de nettoyage ethnique aggravent le problème en

érigeant des barrières sociales et psychologiques qui empêchent le retour des réfugiés. Sur le plan matériel, le pays est complètement dévasté, alors que le PNB de 1996 a chuté à 10 % de la valeur de 1990 et que 70 % des installations industrielles sont détruites.

Les accords de Dayton entérinent la création d'une République de Bosnie décentralisée et la mise en œuvre de mesures politiques (tenue d'élections, mise en place d'un appareil gouvernemental efficace), militaires (établissement de lignes de démarcation, retrait des forces « étrangères », échanges de prisonniers, mesures de confiance et de réduction des armements) et économiques (reconstruction des infrastructures) visant à stabiliser la situation et à permettre la reconstruction du pays. La supervision des dispositions militaires est confiée à l'OTAN qui déploie, en décembre 1995, une force de mise en œuvre (IFOR) de 60 000 soldats. Outre les tâches de supervision, l'IFOR mène plusieurs projets touchant à la reconstruction et au fonctionnement des infrastructures, en particulier au niveau du transport (routes, ponts, chemins de fer, aéroport de Sarajevo). La plupart des objectifs de stabilisation militaires ayant été considérés comme atteint au terme du mandat de l'IFOR, celle-ci a été remplacée, en décembre 1996, par une force de stabilisation (SFOR) réduite à 30 000 soldats, pour une période de 18 mois. Bien que les modalités restent encore à définir, l'OTAN s'est engagée à maintenir des effectifs sur place après juin 1998.

Au niveau international, la gestion des tâches civiles est confiée à un haut représentant, tandis que la coordination des efforts s'opère au niveau de certaines institutions *ad hoc*, dont la Conférence des donateurs (qui s'est réunie en avril et en juillet 1997) et la Conférence sur la mise en œuvre de la paix (novembre 1997). Le montant total de l'aide promise aux diverses composantes de la République bosniaque atteint 3 milliards de dollars américains, dont près de 2 milliards ont déjà été versés. Si des progrès significatifs ont été enregistrés au niveau économique (le PNB de la Bosnie atteint, en 1997, 47 % de celui de 1990), la situation politique reste encore incertaine. L'élément le plus problématique reste le rapatriement des réfugiés puisque, à la fin de 1997, moins de 400 000 réfugiés ou personnes déplacées avaient pu rentrer chez eux, la plupart provenant de zones où leur groupe d'appartenance demeure encore majoritaire. De façon générale, les observateurs relèvent, chez les réfugiés, un sentiment d'insécurité et de manque de confiance. Un second problème tient à la faiblesse de l'État bosniaque et au manque de collaboration entre les composantes serbe et bosno-croate de la République. Bien qu'en partie aplanie par le remplacement des dirigeants serbes ultra-

nationalistes par une équipe plus modérée (dont la présidente Bijana Plavsic, perçue comme le « moins pire des choix », et Milorad Dodik au poste de premier ministre), l'intégration de l'État souffre de nombreux ratés, tant au niveau politique qu'administratif. Enfin, un troisième problème, qui contribue à accroître la méfiance et à saper l'autorité politique, est celui posé par l'impunité dont jouissent encore plusieurs dirigeants accusés de crimes de guerre, impunité qui leur permet encore de jouer un rôle politique. À la suite des pressions des représentants du TPI, le commandement de l'IFOR a accepté, en juillet 1997, de réinterpréter son mandat de façon plus large, de manière à lui permettre de procéder à de telles arrestations. Dans la mesure où ces efforts se poursuivent, particulièrement au niveau du règlement du sort des réfugiés, il y a lieu d'être optimiste face aux possibilités de réconciliation réelles et durables.

3.2 Lecture du conflit et actions des intervenants canadiens

Contexte à la veille du conflit

L'importance de la participation du Canada aux efforts de gestion du conflit en ex-Yougoslavie est étonnante (tableau B-I, p. 24), dans la mesure ou, contrairement au Rwanda, il s'agit d'un pays qui n'a guère attiré l'attention d'Ottawa avant 1991. Les Balkans ne constituaient pas, en soi, une zone de sécurité de première importance, ni une région cible pour la politique étrangère canadienne. La stabilité européenne considérée comme un tout a, par contre, toujours constitué une priorité pour la politique de sécurité du Canada. La réaction canadienne s'explique surtout par le contexte régional dans lequel surgit ce conflit.

Avec la disparition de la bipolarité et de la menace posée par le pacte de Varsovie, le gouvernement canadien se dote, avec la formulation du concept de sécurité coopérative, d'une nouvelle approche en matière de sécurité axée sur le dialogue, les mesures de confiance et le développement des institutions régionales de sécurité. L'Europe, qui bénéficie d'un réseau institutionnel très développé hérité de la guerre froide, paraît le lieu tout indiqué pour mettre en œuvre cette nouvelle approche. La signature, en 1990, de la Charte de Paris (qui consacre les valeurs libérales et la promotion de la confiance comme fondements de l'ordre européen) semble placer la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe en tête de liste comme cadre institutionnel pour la mise en œuvre de la sécurité coopérative. Même si l'instabilité interne de certains États d'Europe

Tableau B-I
Interventions canadiennes en Bosnie

NATURE	PÉRIODE	RESSOURCES	SH[1]
AIDE BILATÉRALE DE L'ACDI (en Mn $ CAN)[2]			
Aide à la reconstruction	1996-1998	28,3	X
ASSISTANCE HUMANITAIRE (en Mn $ CAN)			
Aide aux victimes et déplacés de guerre (y compris aide alimentaire d'urgence) à l'ex-Yougoslavie	1991-1997	73	X
Aide humanitaire à la Bosnie	1993-1997	9,6	X
MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ (en effectifs FAC[3])			
Opérations des Nations Unies	1992-1998	1061	
Opérations militaro-humanitaires	1992-1998	1061	X
Opérations multinationales	1992-1998	1324	

1. SH : Activités pouvant être associées à la sécurité humaine.
2. Mn $ CAN : millions de dollars canadiens. L'aide bilatérale de l'ACDI aux composantes de l'ex-Yougoslavie n'a débuté qu'en 1996.
3. FAC : Forces armées canadiennes.

SOURCE : *Compilation à partir de données de l'ACDI et du ministère de la Défense nationale.*

de l'Est préoccupe déjà les gouvernements occidentaux, c'est d'abord au niveau interétatique que semblent résider les principales menaces.

La perception initiale du conflit (1991-1992)

La réaction au déclenchement de la crise au printemps-été de 1991 et la lecture initiale qu'en a faite le gouvernement canadien sont d'abord très prudentes, dans la mesure où le conflit est perçu comme un événement relevant de la politique interne. Cette réaction s'explique notamment par une volonté de stabiliser une situation régionale volatile, plusieurs autres États, dont la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique étant, à ce moment, menacés d'éclatement. Elle s'explique aussi par les propres préoccupations internes du gouvernement canadien, qui doit faire face au mouvement souverainiste québécois galvanisé par l'échec de l'Accord du lac Meech.

Les déclarations d'indépendance slovène et croate, puis le début des combats, obligent Ottawa à réviser ses positions face au conflit et à le considérer comme un problème qui nécessite une attitude plus active. C'est d'abord dans le cadre de la CSCE que le gouvernement cherchera à agir, en appuyant le déclenchement des procédures d'urgence. Il s'associera également aux initiatives adoptées par les membres de la CEE, en déléguant des représentants dans diverses missions d'observation. L'insuccès de ces mesures incite plusieurs États, dont le Canada, à demander une intervention de l'ONU au cours de l'automne de 1991. C'est avec le déploiement de la FORPRONU que le gouvernement canadien pourra agir de façon plus concrète, en engageant une force de Casques bleus (février 1992).

La lecture du conflit par le gouvernement canadien, au cours de l'automne-hiver de 1991, est tributaire d'un certain nombre de considérations. En premier lieu, le conflit est perçu comme une menace à la sécurité régionale. Ce ne sont ni des considérations humanitaires ni les pressions d'une diaspora ou de l'opinion publique canadienne qui expliquent l'engagement initial des Forces canadiennes. Si la crise de juin 1991 pose problème à Ottawa, c'est d'abord en raison du risque de contagion à l'ensemble de l'Europe de l'Est qu'elle renferme. Ce n'est que plus tard que s'ajouteront les autres considérations.

En second lieu, la position canadienne face au conflit yougoslave a été conditionnée par les perceptions des autres gouvernements et par les débats au sein des institutions internationales. Le recours systématique aux institutions a plusieurs conséquences. D'une part, il vise à faciliter le processus de consultation et à éviter les initiatives unilatérales dommageables à un effort commun. La coordination étroite permet aussi d'éviter que les belligérants ne tentent d'exploiter en leur faveur d'éventuelles divisions entre les intervenants. D'autre part, il signifie que des efforts considérables ont dû être investis pour améliorer les mécanismes de prise de décision, tant au niveau de chacune des institutions (CSCE/OSCE, CE/UE, ONU, OTAN) qu'entre elles ou entre les membres et les non-membres (particulièrement à l'OTAN). Les représentants canadiens ont largement participé à ces efforts, principalement à l'ONU et à l'OTAN, à partir de certaines leçons tirées du conflit yougoslave. Il ne s'agit pas ici d'un élément nouveau, dans la mesure où la pratique du multilatéralisme constitue une tradition bien ancrée dans la politique étrangère canadienne.

En troisième lieu, la lecture du conflit et des actions qu'il exige sont, au cours de la période 1991-1992, encore fortement conditionnées par l'approche traditionnelle du

maintien de la paix tel que pratiquée au cours de la guerre froide et bien adaptée à la politique de sécurité coopérative. Cette approche repose d'abord sur la négociation d'un cessez-le-feu, sur l'envoi d'une force d'interposition neutre entre des parties adverses et sur la création de conditions propices à la négociation et au dialogue entre les belligérants. Il s'agit d'une approche bien adaptée à la gestion des conflits interétatiques dans lesquels les belligérants sont clairement identifiés et sur qui il est possible de faire pression, soit par des sanctions, soit par des mesures d'incitation positives.

Les moyens mis en œuvre à cette époque reflètent cette conception de la sécurité et de la gestion des conflits. Ainsi, le gouvernement canadien accepte, dès l'hiver de 1991-1992, de participer à la force de protection des Nations Unies (FORPRONU) déployée en Croatie, puis en Bosnie. Près de 2200 militaires seront en moyenne déployés de 1992 à 1995, dont 780 affectés en Croatie (tableau B-II, p. 27). Toutefois, seule la supervision du retrait des forces croates et serbes de Krajina, à laquelle participe l'un des deux bataillons canadiens, peut être assimilée à une mission de maintien de la paix. Si elle peut être considérée, pour la période qui s'étend de février 1992 à août 1995, comme un succès, elle n'a pas, en soi, servi à créer des conditions propices à la négociation, mais plutôt à laisser au gouvernement croate le temps de reconstituer les forces nécessaires à la reprise de l'offensive en août 1995.

Par contre, en raison de l'évolution du conflit en Bosnie, les opérations dans cette région relèveront beaucoup plus de l'assistance militaire pour l'acheminement de l'aide humanitaire que du maintien de la paix. L'absence de progrès réels dans la recherche d'une solution négociée et l'initiative dont disposent les factions locales des belligérants rendront presque impossibles la négociation de cessez-le-feu et la création de zones d'interposition. Par ailleurs, la détresse des populations civiles déplacées ou celle des villes assiégées (notamment Sarajevo) entraîne un glissement des priorités pour les forces sur le terrain. Cette situation explique pourquoi la mission des forces de l'ONU sera d'abord — et pour ainsi dire, par défaut — de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. En ce sens, le conflit démontre clairement l'inadéquation de l'approche traditionnelle du maintien de la paix dans le cadre d'un conflit intra-étatique.

Cette situation entraîne, au Canada comme ailleurs, une modification dans la perception du conflit, dans laquelle prédomine la dimension humanitaire. Le tableau B-II indique comment cet effort se traduit au niveau militaire. Outre les 1000 soldats affectés à la FORPRONU II en Bosnie, 47 personnes-année sont consacrées au pont

Tableau B-II
Contribution des forces canadiennes au maintien de la paix et de la sécurité en ex-Yougoslavie
(début)

Nature	Période	Activités
Opérations des Nations Unies		
Opération maritime GUARD/SHARP GUARD (OTAN et UEO)	1992-1996	Un navire affecté à la force multinationale dans l'Adriatique pour faire respecter l'embargo imposé par l'ONU contre la République fédérale de Yougoslavie. (560 personnes/année)[1]
ONURC/ex-FORPRONU I (Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance)	mars 1995 – septembre 1995	Personnel fourni à la Force de déploiement préventif des Nations Unies en Croatie. (769 personnes/année)
FPNU-CANLOGBAT et autres (Force de paix des Nations Unies)	mars 1995 – janvier 1996	Observateurs militaires et officiers d'état-major au QG de la FPNU dans les Balkans. (501 personnes/année)

1. Il s'agit d'une mesure normalisée d'effort équivalente au nombre de personnes-année allouées pour l'opération et ce indépendamment de sa durée.

SOURCE : *Ministère de la Défense nationale.*

aérien vers Sarajevo. En termes financiers, la contribution canadienne atteint près de 34 millions de dollars pour la seule année 1992-1993 (tableau B-III, p. 30), pour un grand total de 73 millions de dollars pour la période 1991-1997. Conformément à une pratique qui restera en vigueur tout au long du conflit, l'aide canadienne est principalement acheminée par les agences spécialisées de l'ONU (PAM, DAH, HCR, OMS, Unicef), qui ont reçu 73 % des sommes allouées, soit 53 millions de dollars pour la période 1991-1997 (tableau B-IV, p. 30). Les différents intervenants gouvernementaux rencontrés ont affirmé avoir tissé des relations étroites avec ces organismes, mais il n'en demeure pas moins que la capacité d'initiative du gouvernement canadien semble avoir été limitée, celui-ci ne faisant souvent que répondre à la demande de ces agences. En ce sens, le glissement vers des préoccupations humanitaires semble plus le résultat des interactions avec ces organismes qu'une réflexion entreprise au sein du gouvernement. On doit également noter que les ONG n'ont joué qu'un rôle marginal dans la distribution de l'aide.

Tableau B-II.
Contribution des forces canadiennes au maintien de la paix et de la sécurité en ex-Yougoslavie
(suite)

Nature	Période	Activités
Opérations militaro-humanitaires/ONU		
FORPRONU I (Force de protection des Nations Unies)	mars 1992 – décembre 1995	Contingent canadien affecté à Krajina, au Sud de la Croatie pour escorter les convois de secours humanitaires, rétablir les autorités civiles, assurer la démilitarisation, superviser le retour des réfugiés. (780 personnes/année)
FORPRONU II (y compris la FORDEPRENU en Macédoine)	1992 – novembre 1995	Contingent canadien affecté dans le centre de la Bosnie pour escorter les convois de secours humanitaires, surveiller les cessez-le-feu, exécuter les tâches liées aux zones d'exclusion d'armes. (1000 personnes/année)
Pont aérien HCR/ONU	juillet 1992 – janvier 1996	Personnel affecté au transport aérien de secours vers Sarajevo. (47 personnes/année)
UNCOE (Commission d'experts des Nations Unies)	1992-1994	Équipe d'enquêteurs sur les crimes de guerre pour aider la Commission d'experts de l'ONU. (7 personnes/année)
MINUBH (Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine)	décembre 1995 – en cours	Personnel affecté au Centre de déminage de l'ONU en Bosnie. (7 personnes/année)

SOURCE : *Ministère de la Défense nationale.*

Tableau B-II
Contribution des forces canadiennes au maintien de la paix et de la sécurité en ex-Yougoslavie
(suite et fin)

NATURE	PÉRIODE	ACTIVITÉS
OPÉRATIONS MULTINATIONALES		
MOMCEY (Mission d'observation multinationale de la CEE en Yougoslavie)	1992-1994	Observateurs pour la surveillance de l'application des accords de cessez-le-feu (12 personnes/année)
Opération DENY FLIGHT	1994-1996	Participation d'équipages canadiens des avions AWACS de l'OTAN pour assurer le respect de la zone d'interdiction aérienne en Bosnie. (12 personnes/année)
IFOR (Force d'interposition de l'OTAN en Bosnie)	décembre 1995 décembre 1996	Participation d'un contingent à la Force multinationale sous contrôle de l'OTAN chargée de la mise en œuvre du plan de paix de la Bosnie. (1200 personnes/année)
SFOR (Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie)	décembre 1996 – en cours	IFOR devient SFOR. La SFOR a comme mandat d'assurer la stabilisation du climat de sécurité en Bosnie. (1300 personnes par année)

SOURCE : *Ministère de la Défense nationale.*

Le troisième volet de la réaction canadienne touche aux mesures préventives et incitatives déployées pour influencer certains belligérants. D'une part, le Canada a participé aux diverses missions organisées par la CSCE et l'ONU en Macédoine pour prévenir l'expansion du conflit. D'autre part, il a contribué à la mise en œuvre des sanctions visant la République fédérée de Yougoslavie ou les belligérants en Bosnie. Plusieurs navires se sont ainsi relayés en mer Adriatique pour faire respecter l'embargo sur les armes décrété par l'ONU (opérations Maritime Guard, puis Sharp Guard, menées par l'OTAN et l'UEO). Ce troisième volet est peut-être celui qui rejoint le plus le sens de la sécurité coopérative, mais il demeure, dans la somme des efforts entrepris par le gouvernement canadien, un élément marginal.

Tableau B-III
Assistance humanitaire du Canada à l'ex-Yougoslavie (1991-1997) (en Mn $ CAN)

Par année	1991-1997
1991/1992	2.2
1992/1993	33.9
1993/1994	11.3
1994/1995	8.1
1995/1996	11.2
1996/1997	6.3
TOTAL	73.0

SOURCE : *Direction de l'Europe centrale et de l'Est, ACDI.*

Tableau B-IV
Assistance humanitaire du Canada à l'ex-Yougoslavie (1991-1997) (en Mn $ CAN)

Par organisation	Montant	Pourcentage
Comité international de la Croix-Rouge	10.9	
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	3.7	
Société canadienne de la Croix-Rouge	2.0	
Mouvement de la Croix-Rouge	16.6	23
Programme alimentaire mondial (PAM)	25.1	
Département des Affaires humanitaires des Nations Unies (DAH)	0.1	
Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (HCR)	19.0	
Organisation mondiale de la santé (OMS)	2.0	
Fonds pour les enfants des Nations Unies (Unicef)	7.2	
Agences des Nations Unies	53.4	73
Autres	3.0	4
TOTAL	73.0	100

SOURCE : *Direction de l'Europe centrale et de l'Est, ACDI.*

Le constat d'échec de la sécurité coopérative (1993-1995)

La période 1993-1995 représente un moment de flottement dans la politique de sécurité du Canada, dans la mesure où les points de repère fiables, tant au niveau conceptuel que pratique, demeurent rares. Si le peu de progrès en Bosnie agit comme un cruel révélateur de l'inadéquation ou l'insuffisance des méthodes de gestion des conflits, il contribue aussi à stimuler la réflexion.

Un premier élément propre à stimuler la reconceptualisation de la sécurité est lié à la découverte de l'ampleur de la violence faite aux civils au cours de l'été de 1992. La découverte des camps de concentration et des opérations de nettoyage ethnique pousse les États occidentaux à concevoir leur rôle autrement que sur une base humanitaire ou diplomatique. Le gouvernement canadien est parmi les premiers à réclamer des mesures visant à promouvoir le respect des droits de la personne et à atténuer les exactions commises contre les civils. Il participe à la création du Tribunal pénal international, fait campagne pour faire reconnaître le caractère spécifique de la violence faite aux femmes et contribue aux missions de l'ONU chargées d'enquêter sur les crimes de guerre. Avec le recul, cette initiative apparaît comme l'une des plus originales et des plus significatives du Canada dans l'établissement de normes propres à assurer la sécurité des individus. De façon plus générale, cette approche, qui se développe en 1992-1993, marque un virage important dans la définition de la sécurité. Celle-ci repose désormais non seulement sur la cessation des combats et sur l'acheminement de l'aide ponctuelle, mais aussi sur le rétablissement de la justice et le châtiment des criminels.

Un second élément a trait à l'usage de la force. Le débat sur le recours à des mesures plus musclées, pour faire respecter les résolutions de l'ONU et pour amener les belligérants à négocier, qui dure depuis 1992 tant aux Nations Unies qu'à l'OTAN, prend une nouvelle ampleur au cours de l'année 1993, lorsque plusieurs gouvernements manifestent leur exaspération devant le peu de progrès des négociations. Le Canada apparaît, avec le Royaume-Uni et la France, comme un des plus farouches opposants à l'emploi de la force, et en particulier des frappes aériennes. Il se retrouve cependant isolé lors du sommet de l'OTAN de janvier 1994 et doit se rallier, pour éviter de rompre le consensus.

Le débat sur l'usage de la force et les conséquences à la fois positives et négatives des frappes aériennes (printemps et automne de 1994) ont probablement achevé de

faire voler en éclats les derniers espoirs placés dans l'action des forces de maintien de la paix en Bosnie. D'une part, le fait que les cibles de ces frappes soient exclusivement les forces serbes de Bosnie signifie que celles-ci sont désormais considérées comme les agresseurs, ce qui limite considérablement la poursuite d'activités fondées sur l'idée de neutralité. Le succès des frappes aériennes comme moyen de forcer la négociation contribue d'ailleurs à mettre davantage en relief l'inadéquation des mesures de maintien de la paix traditionnelles. D'autre part, les entraves et les prises d'otages de Casques bleus dans les heures qui ont suivi les raids aériens (avril et novembre 1994) ont de sérieuses répercussions au Canada, en particulier en entraînant une diminution de l'appui de l'opinion publique aux missions de maintien de la paix et en donnant lieu à de vifs débats parlementaires.

De cette période de crise ressortent deux éléments importants. D'une part, la nécessité de repenser le cadre conceptuel dans lequel peuvent être intégrées les différentes activités liées à la gestion des conflits. Cette réflexion aboutit notamment à la formulation du concept de « sécurité humaine » évoqué officiellement pour la première fois en février 1995. D'autre part, le gouvernement canadien entreprend une réflexion de fond sur la façon de mener les opérations de maintien de la paix de l'ONU, en mettant l'accent sur des éléments tels que la capacité de réaction rapide et la définition des mandats. Un rapport présentant le bilan de ces réflexions est déposé aux Nations Unies en septembre 1995.

La sécurité humaine et son application en Bosnie

Les dispositions contenues dans les accords de Dayton font, *a priori*, de la Bosnie une occasion toute indiquée pour mettre en œuvre le concept de sécurité humaine. La contribution canadienne aux différents programmes de reconstruction témoigne effectivement d'une conception élargie de la sécurité, qui tend à intégrer les dimensions politiques, militaires, juridiques, sociales et économiques des problèmes que pose la recomposition d'une société meurtrie comme l'est la Bosnie.

Les points saillants de la contribution canadienne sont présentés dans le tableau B-V, p. 33. Selon le ministère des Affaires étrangères, l'effort entrepris par le Canada devait s'inscrire dans un « cadre stratégique », défini dès 1995, qui « prévoyait que l'accent porterait d'abord sur le secours humanitaire, puis se concentrerait sur la réinsertion sociale et la reconstruction économique, pour passer ensuite au développement des

sociétés démocratiques ». À cet égard, on note que 71 % des sommes allouées à la reconstruction de la Bosnie ont été destinées à la remise en place d'infrastructures énergétiques, sociales et médicales. Les projets de droits humains et de développements démocratiques reçoivent donc une part plutôt modeste des contributions canadiennes.

Tableau B-V
Aide bilatérale du Canada à la reconstruction de la Bosnie (1996-1998)

TYPE DE PROJET	INTERVENANTS	MONTANT[1]
Infrastructures en santé	Queen's University CARE-Canada	9
Infrastructures sociales	CARE-Canada Ministère de la Défense nationale	6,2
Infrastructures énergétiques	Multi-donateur (Japon, UK, Canada) Secteur privé	5
Appui institutionnel	Banque mondiale DAH/ONU WUSC Secteur privé	1,7
Projets de droits humains	HCDH/ONU Police internationale/ONU	0,6
Développement démocratique (élections, liberté des médias)	Élections Canada OSCE Fédération internationale des journalistes	4,9
Appui au système judiciaire	Tribunal international International Organization for Migration (IOM)	0,9
TOTAL		28,3

1. En millions de dollars canadiens.
SOURCE : *Direction de l'Europe centrale et de l'Est, ACDI.*

L'examen de la contribution canadienne aux programmes d'aide humanitaire et de reconstruction appelle certains commentaires sur la façon dont le conflit a été perçu par Ottawa. En premier lieu, on remarque que les ONG n'ont joué qu'un rôle secondaire, les organismes affiliés au mouvement de la Croix-Rouge, CARE-Canada et l'Université Queen's constituant ici des exceptions. Contrairement à ce que l'on a pu observer au

Rwanda, la lecture du conflit par les fonctionnaires et les dirigeants canadiens ne semble pas avoir été influencée de façon déterminante par les acteurs non gouvernementaux.

En second lieu, la contribution du Canada témoigne d'une conception élargie de la sécurité, conception que partagent les intervenants gouvernementaux rencontrés. Ainsi, les représentants du ministère de la Défense considèrent « l'opération militaire comme un moyen (créer un milieu sécuritaire) en vue d'une fin (reconstruction d'une société civile) de nature essentiellement civile ». Il est d'ailleurs significatif que les membres des Forces armées canadiennes acceptent que leur soient confiées de plus en plus de tâches à caractère non militaire, notamment au niveau de la reconstruction. Le fait de confier aux forces sur le terrain la gestion de projets de petite envergure financés grâce à des fonds de l'ACDI ne constitue pas un élément réellement nouveau et il faut noter que ce type d'activité ne représente qu'une faible portion (300 000 $) du budget alloué à la reconstruction (6,2 millions). Toutefois, les liens plus formels tissés entre l'ACDI et la Défense dans ce cadre présentent un certain intérêt, dans la mesure où ils témoignent de l'émergence d'une synergie entre ministères et d'un point de convergence sur la notion de sécurité. De façon plus générale, au niveau multilatéral, le Canada a prôné une approche visant à mieux intégrer les aspects militaires et civils du processus de paix et de reconstruction. Ainsi, la délégation canadienne à l'OTAN a réclamé (sans succès) la réunion des volets militaires et civils de l'intervention sous une même autorité. De même, les représentants canadiens comptent parmi ceux qui ont le plus vigoureusement milité en faveur d'une interprétation du mandat de la SFOR englobant l'arrestation des individus soupçonnés de crimes de guerre et convoqués devant le TPI.

Si, dans l'ensemble, au niveau de la coordination des moyens, l'approche canadienne semble cohérente et relativement bien structurée, ce résultat doit être attribué à la combinaison de l'expérience tirée de quatre années de guerre, des initiatives entreprises dans certains domaines (par exemple, au niveau des droits individuels) et des échanges au sein des organismes intergouvernementaux, y compris les agences spécialisées de l'ONU. Le concept de sécurité humaine, en tant que point focal ou de corpus doctrinal servant à guider la formulation de la politique de sécurité, semble avoir joué un rôle tout à fait négligeable à cet égard, bien que cette notion fasse partie du vocabulaire du ministre des Affaires extérieures depuis plus de deux ans. En fait, aucun, parmi les intervenants rencontrés, n'a été en mesure de donner une définition claire de ce concept. Tout au plus, la notion de sécurité humaine est perçue comme un synonyme de « conception élargie de la sécurité », et est interprétée comme une liste ouverte de

mesures à caractère non militaire (aide aux réfugiés, promotion de la justice et de la démocratie, reconstruction des infrastructures économiques et sociales, etc.) qui varie selon le point de vue ou les priorités de la personne interrogée. Le concept ne constitue donc pas un guide de réflexion pour les intervenants, même si ceux-ci ont tendance à y rattacher, *a posteriori*, leurs activités, peu importe leur nature.

4. Causes des conflits et perceptions de la sécurité humaine

Les conflits de l'Afrique des Grands Lacs et de la Bosnie ont en commun d'être des conflits où ont été constatés des abus graves en matière de droits humains. Ces conflits se sont nettement démarqués par leur intensité et par leur caractère destructeur : on a dénombré des centaines de milliers de victimes parmi les civils et observé le déplacement massif de populations. À l'exception du Cambodge, le génocide et les tueries qui ont eu lieu depuis 1990 au Rwanda ont largement excédé les pertes encourues dans tout autre conflit depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces deux conflits ont ainsi mis en lumière que les menaces à la sécurité ne s'adressent plus exclusivement aux États, mais aussi aux individus. Et comme corollaire, que les individus ont des droits au même titre que les États.

Par ailleurs, ces deux conflits ont montré la limite des moyens appliqués dans le cadre de disputes interétatiques et ont révélé que les conflits intra-étatiques sont d'une nature complexe et ne répondent pas vraiment à des solutions classiques basées, entre autres, sur des cessez-le-feu. Lors de sa présentation du rapport biennal du HCR en décembre 1997, le haut-commissaire adjoint aux réfugiés soulignait que les déplacements forcés de populations sont de plus en plus une tactique utilisée dans les guerres modernes.

Pour prévenir ou endiguer ces conflits d'un genre nouveau, il est apparu conséquent pour les intervenants canadiens concernés de se pencher sur les causes de ces conflits. En effet, dans le cadre de ce raisonnement, déterminer les sources de tension et les causes de l'insécurité permettait d'identifier les moyens les plus efficaces à privilégier pour prévenir ou résoudre les futurs conflits. Toutefois, à l'analyse des documents publiés ou des mémoires déposés lors de commissions parlementaires ou lors de nos entrevues avec les différents intervenants, il ne s'est pas dégagé de consensus sur les causes de ces conflits et donc sur les stratégies et la nature des interventions à privilégier.

Il apparaît ici important de passer succinctement en revue les approches que nous avons identifiées, car celles-ci révèlent la perception de la sécurité humaine qui est véhiculée par les intervenants.

4.1 L'instabilité comme source de conflit

L'instabilité serait à la source des conflits intra-étatiques car dans ces cas, l'ordre et la loi ne sont plus respectés et la légitimité de l'État est remise en cause par des groupes qui utilisent la violence pour contester le régime et faire valoir leurs revendications. Dans cette optique, il faut identifier et mettre en œuvre des moyens d'apaiser les tensions, de régler les différends, de prévenir les conflits et de réagir rapidement aux crises et aux besoins humanitaires. Les moyens proposés s'inspirent de ceux retenus pour la sécurité coopérative (mesures de confiance, démobilisation, démilitarisation et aide économique) et proposent la tenue de forum de discussion, de tables rondes, de sommets organisés sous les auspices d'instances régionales. Au niveau des interventions, cette approche suggère :

- de repérer rapidement les problèmes naissants grâce à des systèmes d'alerte précoce ;
- de renforcer les organisations régionales et infrarégionales pour qu'elles jouent un rôle dynamique dans le règlement des conflits de leur région ;
- d'augmenter les activités de développement considérées ici comme mécanismes de prévention ;
- d'assurer un contrôle des armes et d'encourager la réduction des dépenses militaires.

Il s'agit donc d'empêcher l'éclatement de ces conflits de légitimité (par opposition à des conflits de souveraineté) en amenant les parties à entreprendre un processus de négociation où le dialogue est le facteur clé sur lequel repose toute solution susceptible de résoudre les tensions. Comme l'ont montré le Rwanda, avec les accords d'Arusha, et la Bosnie, avec les accords de Dayton, si l'échéancier est serré, l'obtention d'un accord de paix ne règle pas forcément les sources de tension porteuses d'une situation conflictuelle. Le risque est grand de parvenir à un règlement plus ou moins « forcé » qui ne s'appuie pas sur une solution cooptée par tous les segments de la société. De plus, réunir les parties en conflit pour initier un processus de négociation peut légitimer un

groupe ou un tiers parti qui en était dénué, si cette démarche n'est pas accompagnée d'une compréhension de la configuration sociopolitique et des enjeux soulevés par le conflit.

Dans ce cadre, la sécurité humaine n'est abordée que très indirectement par le biais de la stabilité des États, qui est l'objectif recherché, et qui est considérée la plus sûre garantie pour la sécurité des personnes.

4.2 Événements imprévisibles à l'origine des catastrophes

Sous couvert de non-ingérence et prônant l'apolitisme, la finalité de l'aide humanitaire repose sur l'obligation morale de porter assistance à toutes les victimes, sur une base non discriminatoire. Peu importe les causes d'un conflit, l'intervention humanitaire vise à satisfaire les besoins immédiats des victimes.

Les stratégies et les moyens d'intervention s'appuient sur les principes suivants :

- disponibilité et augmentation rapide de l'aide aux victimes ;
- intervenir là où les victimes se trouvent (si besoin est, dans le cadre d'une opération militaro-humanitaire).

Ce courant suggère de revoir l'approche traditionnelle en matière de secours d'urgence pour tenir compte du risque que des crises ultérieures se produisent, tout en développant des mesures pour assurer la sécurité à moyen ou à long terme des victimes. En d'autres termes, ces intervenants croient qu'il faut rester plus longtemps, accompagner les victimes et répondre aux besoins spéciaux de la reconstruction. Dans cette optique, il faut assurer un *continuum* entre les secours d'urgence et le développement, c'est-à-dire placer l'aide humanitaire dans le contexte plus vaste du développement. L'aide d'urgence devrait donc se prolonger sous forme d'aide à la reconstruction.

Les catastrophes naturelles plus ou moins inévitables (sécheresses, ouragans, tremblements de terre, épidémies) et les situations de crise découlant d'un conflit (interétatique ou intra-étatique) sont abordées et traitées de la même manière. Or, lorsque ce sont des cas qui ne relèvent pas d'une catastrophe naturelle, trouver une solution politique est une condition préalable à toute action humanitaire plus ou moins prolongée. Comme l'ont suggéré les cas de la Bosnie et des camps de réfugiés dans l'Est-Zaïre, l'aide alimentaire peut devenir un enjeu essentiel dans le déroulement du conflit. De même, les camps au Zaïre ont montré que l'intervention humanitaire peut compliquer la recherche de solution pour résoudre le conflit.

De plus, telles qu'elles ont été menées dans le cadre de ces conflits, les interventions humanitaires peuvent avoir des conséquences graves. Dans le cas de l'Afrique des Grands Lacs, la logique administrative du HCR et des organismes humanitaires a imposé ses exigences : le réfugié possède un statut, a droit à une ration alimentaire et à des services de santé et de formation (dont les normes ne correspondent pas forcément à celles qui prévalaient dans le milieu dont est issu le réfugié). En prenant tout en charge et en ignorant l'impact de leur présence sur les populations locales[10], les interventions humanitaires ont affaibli la capacité d'action des sociétés concernées, ont accru les tensions entre les populations locales et les réfugiés et ont eu des effets déstructurants sur la société d'accueil.

Par ailleurs, les conflits étudiés ont montré qu'une collaboration plus étroite entre militaires et civils, où les militaires créent des corridors sécuritaires pour permettre aux agences humanitaires d'acheminer l'aide alimentaire, est une avenue douteuse si elle ne s'inscrit pas dans un cadre stratégique plus global. L'insistance mise sur l'urgence de l'intervention humanitaire a pour effet de détourner l'attention des causes du conflit, qui sont souvent de nature sociopolitique, et de faire oublier la nécessité de tenir compte de celles-ci dans la recherche de solutions permanentes.

Dans le cadre de cette approche, promouvoir la sécurité humaine veut dire assurer la sécurité des victimes et des réfugiés en période de reconstruction aussi bien qu'en période de crise. Dans la pratique, les organismes humanitaires ont tendance à se substituer aux populations en tant qu'agents de changement. Quelques ONG, dont les activités principales sont la réalisation de projets de développement, ont d'ailleurs souligné la difficulté pour ces agences humanitaires de passer de l'urgence (activités de court terme) à des activités de reconstruction basées sur le moyen terme.

Des ONG nous ont également fait part de leur préoccupation pour la sécurité de leurs coopérants et de leur personnel local dans la phase de reconstruction et ont avancé que l'engagement plus poussé des ONG dans la résolution de conflits (dont la consolidation de la paix) a affecté leur image de neutralité parmi les populations et au sein des factions politiques. La participation d'intervenants comme les ONG dans la mise en œuvre de la reconstruction en fait des acteurs visibles qui se retrouvent de plus en plus impliqués à divers degrés dans le contexte politique du conflit. Le danger existe aussi pour les forces militaires si celles-ci sont appelées à jouer un plus grand rôle dans la reconstruction.

10. Par exemple, l'embauche de personnel qui œuvrait dans des organismes locaux. Ces derniers ne pouvaient offrir les mêmes salaires que les ONG humanitaires.

Par ailleurs, insister pour placer l'aide humanitaire dans le contexte plus vaste du développement et se préparer en prévision de nouvelles crises n'est pas sans entraîner des incidences sur les objectifs de la politique d'aide canadienne. Comment déterminer les types de crise où l'intervention serait systématique ? Doit-on faire face à toutes les nouvelles crises ? Quelles sont les répercussions de ce choix sur les ressources disponibles pour les projets de développement si l'assistance humanitaire (de crise et de reconstruction) est appelée à absorber une part croissante de l'APD ?

4.3 La pauvreté, cause profonde des conflits

Pour les tenants de cette approche, la violence et les conflits intra-étatiques plongent leurs racines dans la pauvreté et se développent là où celle-ci est répandue. Ainsi, les causes profondes de l'insécurité seraient les iniquités sociales et l'absence de débouchés économiques. Mais en l'absence de paix, les actions de développement sont impossibles, car les ressources sont détournées vers la gestion du conflit et les conditions de base nécessaires à la mise en place de projets ne sont pas réunies. Il y aurait donc un lien réciproque entre paix, sécurité et développement.

Concrètement, il faudrait s'attaquer tant aux conséquences du conflit (réfugiés, déplacés, démobilisation, désarmement, réhabilitation, reconstruction) qu'à ses causes profondes. La condition majeure de la réduction de la pauvreté à long terme serait le développement axé sur la personne lequel, par définition, garantirait la sécurité sur les plans social, économique et politique. Dans cette optique, il faudrait donc investir davantage les ressources canadiennes disponibles au profit du développement humain, et plus particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la nutrition de même qu'appuyer les leaders responsables de la réalisation de réformes politiques et économiques.

Il est sans doute utile de rappeler que ce sont rarement les pauvres qui déclenchent des conflits. Admettre l'existence d'un lien direct entre pauvreté et sécurité reviendrait à suggérer que les conflits intra-étatiques sont d'abord de nature sociale. Or, les deux cas présentés dans ce rapport révèlent plutôt la dimension politique des conflits : des élites politiques y ont utilisé de manière délibérée l'ethnicité et la peur pour mobiliser le support des populations à leur cause. Plusieurs conflits intra-étatiques à moins forte résonnance sur la scène internationale (Congo-Brazzaville, Sierra Leone, Libéria, Angola) ont comme enjeu premier la lutte pour le pouvoir.

Dans ce cadre d'analyse, un lien réciproque est donc postulé : la sécurité humaine amène le développement humain et le développement humain empêche les conflits. Si le premier lien peut être acceptable (que la sécurité humaine conditionne le développement), le deuxième est quelque peu discutable. Il y a lieu notamment de s'interroger sur les conditions dans lesquelles se fait le développement car il s'agit d'un processus de changement qui n'améliore pas nécessairement à court terme la sécurité des individus. Par ailleurs, la Bosnie est un exemple de conflit intra-étatique où l'insécurité ne peut être directement attribuable aux iniquités socio-économiques et aux conditions de développement. Par conséquent, on ne peut pas vraiment soutenir qu'il y ait un lien direct entre pauvreté et sécurité.

En somme, les tenants de cette approche ont tendance à confondre les concepts de sécurité humaine et de développement humain et à attribuer la finalité du développement humain (qui est une finalité sociale) à celle de la sécurité humaine.

4.4 Impunité, justice et protection des droits de l'individu

Au sein de ce courant, l'accent est mis sur l'impunité dont bénéficient les principaux protagonistes du conflit, impunité qui leur permet d'exercer les pires exactions contre leurs opposants et les civils. Par conséquent, les abus commis en matière de droits humains doivent être dénoncés et jugés. Pour ce faire, il faut établir dans ce domaine une justice internationale et établir des normes visant à protéger l'individu. Concrètement, il s'agit :

- d'instituer des tribunaux internationaux ;
- de renforcer les systèmes juridiques nationaux dans la phase de reconstruction et de consolidation de la paix.

L'extrême lenteur dont ont fait preuve les tribunaux internationaux, formés pour juger les crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda, est symptomatique de l'étroite corrélation qui existe, même à l'échelle internationale, entre le système juridique et le système politique. La situation du Tribunal international pour le Rwanda est particulièrement ambiguë car, de sa création en 1994 à mai 1998, aucun procès n'a pu être mené à terme. Dans ces circonstances, le message de la communauté internationale s'est avéré fortement dilué.

Établir un nouveau régime international, basé sur des normes visant à protéger les individus ou les collectivités menacées, exige une grande volonté politique des membres de la communauté internationale et suggère que les membres de cette communauté partagent les mêmes valeurs et peuvent établir un consensus sur les normes à faire prévaloir pour les droits des individus (droits de la personne, démocratie, liberté d'expression). Or plusieurs membres mettent plutôt de l'avant les droits sociaux et économiques ou invoquent leur souveraineté pour exprimer leur forte réticence à reconnaître le caractère universel de telles normes.

Dans le cadre de cette approche, la sécurité humaine est considérée comme la somme de tous les droits formulés par le droit international au bénéfice des populations de tous les États ayant souscrit aux textes législatifs relatifs à la protection de l'être humain et de son environnement. L'expérience des camps de réfugiés dans l'Est du Zaïre a mis en évidence l'opposition entre les droits des réfugiés et les droits des populations locales et a révélé que, dans les faits, les droits des réfugiés ont prévalu sur ceux des populations locales. Par ailleurs, le cas de la Bosnie illustre avec acuité que changer les textes juridiques peut être nettement insuffisant, si ceux-ci ne sont pas appliqués ou respectés.

4.5 Causes politiques, renforcement de la société civile

Pour les tenants de cette approche, les luttes pour le pouvoir sont à la source de l'insécurité et il faudrait donc promouvoir un développement préventif lié à la nature du régime politique. Il s'agirait notamment de développer une culture normative contre la violence politique, contribuer à l'ouverture des sociétés et appuyer les réformes politiques. Selon cette approche, la légitimité d'un État est liée à sa capacité de satisfaire les besoins sociaux et économiques de ses citoyens et de favoriser une plus grande équité sociale dans la répartition des ressources nationales. Dans cette optique, le rôle premier est dévolu aux membres de la société pour la prévention et la résolution du conflit, soutenus dans cette démarche par la communauté internationale (et non l'inverse). Dans la pratique, cela ne signifierait pas forcément tendre à annihiler les différends et les tensions, mais plutôt à favoriser des interventions visant la manière de les résoudre ou d'en débattre. Pour certains, il s'agirait de favoriser les conditions d'émergence d'une stabilité négociée. Pour d'autres, il faudrait favoriser l'instauration et la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance.

Toutefois, appuyer les réformes politiques comme moyen d'assurer la stabilité et la sécurité à l'intérieur d'un pays exige une lecture fine de la dynamique du processus politique et du pouvoir afin d'être en mesure d'éviter d'être partie prenante dans le processus et d'orienter les changements. La « conditionalité » politique (lier aide et réformes politiques) est un instrument qui peut s'avérer complexe à l'usage et qui demande une forte cohérence de la part du donateur concerné et un suivi très rigoureux de la situation. Cela implique également d'avoir les ressources aptes à faire ce suivi et être, au Canada même, à l'abri des interférences politiques.

4.6 Conclusion à la section

Nous sommes en mesure de constater que, selon les courants, les analyses des causes des conflits intra-étatiques et des enjeux de sécurité s'avèrent fort différentes : pour les uns, ce sont des causes politiques, pour d'autres, des causes sociales, ou ils sont redevables à l'instabilité des États ou des régions, ou encore ils relèvent du fatalisme historique.

Les différents sens attribués à la sécurité humaine qui en découlent reflètent, nous semble-t-il, les agendas propres à chaque intervenant et ne visent pas vraiment à répondre à une finalité associée à la sécurité humaine. La pratique des intervenants incorpore parfois des éléments de la sécurité humaine. Ces éléments s'y retrouvent au nom d'une certaine valeur ou dignité humaine mais rarement chez eux, pour ne pas dire jamais, la sécurité humaine n'est élevée au rang de concept. Aussi, l'absence de conceptualisation de ces sens ou notions associés à la sécurité humaine fait en sorte que celle-ci demeure encore à un niveau implicite. Par conséquent, la sécurité humaine n'étant pas véritablement définie, son application ou sa formulation en tant que politique est sujette, au gré de la conjoncture, aux influences des intervenants participant de près ou de loin à la prévention ou à la résolution de situations d'insécurité.

5. Leçons tirées

L'étude des deux conflits sur lesquels s'appuie cette recherche a permis de mettre en lumière des leçons susceptibles de contribuer à la formalisation du concept de sécurité humaine.

A. Au niveau conceptuel

- Comme il n'y a pas de concept partagé par l'ensemble des intervenants, la sécurité humaine n'a pas eu d'influence sur la définition des interventions.
- L'absence de définition de la sécurité humaine et de délimitation de son cadre n'a pas permis aux intervenants de la transformer en application stratégique opérationnelle.
- La rationalité qui sous-tend les interventions repose davantage sur l'efficacité des moyens et mécanismes préconisés que sur des objectifs visant à concrétiser le concept de sécurité humaine.

B. Au niveau des moyens

- La prévention dans les conflits intra-étatiques ne signifie pas automatiquement tendre à éliminer à tout prix l'expression des tensions entre les différentes factions pour en arriver à une stabilité forcée. La recherche d'une solution permanente incite plutôt à prôner des interventions visant à favoriser les conditions d'émergence d'une stabilité négociée et cooptée par tous les segments de la société en conflit.
- Les opérations militaro-humanitaires doivent s'insérer dans un cadre qui fait avancer dans la voie d'une solution politique. Or la lecture du conflit intra-étatique a tendance à commencer avec le début des interventions extérieures et à se limiter, bien souvent, au déroulement de celles-ci. La compréhension de la situation dans les pays en conflit s'en trouve plus ou moins escamotée.
- Si l'objet des aides d'urgence reste pratiquement le même quelle que soit l'origine de la crise, la manière d'acheminer cette aide ne peut reposer sur les mêmes paramètres dans une situation de conflit intra-étatique que lors d'une catastrophe naturelle.
- En créant des camps permanents de réfugiés, l'aide humanitaire a imposé sa logique administrative et a accru les tensions entre les réfugiés et les populations locales. Deux types de droits ont ainsi été mis en opposition : les droits des réfugiés et les droits des populations locales.

- L'aide humanitaire impose des normes internationales différentes de celles du milieu dont sont issus les réfugiés, provoquant ou entraînant des effets déstructurants sur ces sociétés.
- Par sa durée et son caractère quasi permanent dans le cadre de conflits intra-étatiques, l'aide humanitaire affaiblit la capacité d'action et de prise en charge des sociétés de départ et d'accueil.
- L'incapacité d'assurer la sécurité dans les camps a permis le développement d'un climat d'insécurité et a entravé le droit des réfugiés à décider de leur retour dans leur pays ou leur droit de circuler à l'intérieur du pays ou dans un pays tiers.
- Comprendre le contexte politique dans lequel la phase de reconstruction doit se dérouler est un préalable.
- La reconstruction dépasse la notion des besoins immédiats et de remise en place des infrastructures. Il ne suffit pas de remettre en place un État fonctionnel. Il faut y ajouter des actions de « correction » *i.e.* cibler les éléments qui ont pu contribuer à la crise et dont la correction est considérée comme étant une condition essentielle et nécessaire pour rendre au corps social sa capacité d'assurer un environnement sécuritaire.
- L'engagement plus poussé des ONG dans la résolution des conflits (dont la reconstruction) affecte leur image de neutralité parmi les populations et parmi les factions politiques. Cela a une incidence directe sur l'efficacité de leur intervention et même sur leur sécurité physique. La participation d'intervenants comme les ONG dans la mise en œuvre de la consolidation de la paix en fait des acteurs visibles qui se retrouvent de plus en plus impliqués à divers degrés dans le contexte politique du conflit.
- La communauté internationale ne peut se substituer aux membres de la société en conflit. Elle doit appuyer le processus de résolution, mais doit éviter d'en orienter les changements ou d'en être partie prenante.
- L'insécurité n'est pas uniquement liée à une guerre civile et à ses conséquences. L'insécurité dans la vie civile des individus est aussi redevable à un climat de tensions et de terreur créé par des organes de sécurité (police, armée) ou par l'existence de groupes dits incontrôlés.

6. Recommandations

L'étude des conflits de l'Afrique des Grands Lacs et de Bosnie permet de suggérer que la sécurité humaine ne constitue pas un corpus conceptuel accepté par l'ensemble des intervenants canadiens et que, par conséquent, la sécurité humaine demeure un concept rhétorique et argumentaire mais non opérationnel. La notion de sécurité humaine existe, mais sa conceptualisation demeure encore au niveau implicite et demande à être clarifier pour pouvoir en arriver à une politique de sécurité humaine.

Le concept de sécurité humaine doit générer une finalité qui est poursuivie par des moyens d'action. L'efficacité du ou des moyens retenus est jugée en fonction de l'atteinte de la finalité définie.

Les éléments de base à définir pour obtenir un concept opérationnel sont :

- Préciser la finalité que le Canada veut associer à la sécurité humaine.
- Élaborer des critères pour déterminer le moment où une situation ou un conflit devient un enjeu de sécurité humaine.
- Développer une capacité analytique afin d'être en mesure d'identifier les liens causals d'un conflit ou d'une situation d'insécurité, car le cadre analytique explicatif générera un ordre de priorités qui déterminera le type et l'ampleur de l'intervention.

Bibliographie

Monographies et articles

DONNEUR, André et ROUSSEL, Stéphane, « Le Canada : quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », dans Alex MACLEOD et Stéphane ROUSSEL, dir., *Intérêt national et responsabilités internationales : six États face au conflit en ex-Yougoslavie (1991-1995)*, Montréal, Guérin, 1996, p. 143-160.

FOURNIER, Julie, « La crise yougoslave : la genèse du conflit et ses perspectives de paix dans l'après-Dayton », *Études internationales*, vol. XXVIII, n° 3, septembre 1997, p. 461-491.

FOURNIER, Julie, « Les antécédents du conflit yougoslave », *Le drame yougoslave*, Québec, CQRI, 1993.

FORTMANN, Michel, MARTIN, Pierre et Stéphane ROUSSEL, « Trial by Fire : International Actors and Organizations in the Yugoslav War », dans David CARMENT et Patrick JAMES, dir., *The International Politics of Ethnic Conflict, vol. II : Peacekeeping and Policy*, Columbia, University of South Carolina Press, 1998.

GAGNON, Rémy, « La désintégration yougoslave : un cadre fertile pour la théorie des dominos ? », *Études internationales*, vol. XXV, n° 4, décembre 1994, p. 763-779.

GERVAIS, Myriam et ROUSSEL, Stéphane, « De la sécurité de l'État à celle de l'individu : l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996) », *Études internationales*, vol. XXIX, n° 1, mars 1998, p. 25-51.

GERVAIS, Myriam, ROUSSEL, Stéphane et Ronald HATTO, « Chronologie de la réaction du Canada face aux conflits intra-étatiques. Vol. 2 : L'Afrique des Grands Lacs (Rwanda et Est-Zaïre) », Montréal, GERSI, Note de recherche n° 5, 1998, 28 p.

GERVAIS, Myriam, « De l'impasse des politiques économiques de l'ancien régime à la reconstruction du Rwanda », *Actes du Congrès entraide missionnaire 1994*, Montréal, 1995, p. 26-28.

GERVAIS, Myriam, « Leçons à tirer à partir du cas des réfugiés rwandais », *Rapport de la Journée de discussion sur le Rwanda*, Montréal, Conseil canadien pour les réfugiés, novembre 1994.

HEWITT, Dawn M., *From Ottawa to Sarajevo. Canadian Peacekeepers in the Balkans*, Kingston, CICR-Queen's University, Martello Papers, n° 18, 1998.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES, *Strategic Survey*, Londres, IISS, 1996/97 et 1997/98.

ROUSSEL, Stéphane, GERVAIS, Myriam et Ronald HATTO, « Chronologie de la réaction du Canada face aux conflits intra-étatiques. Vol. 1 : L'ex-Yougoslavie », Montréal, GERSI, Note de recherche n° 4, 1998, 36 p.

ROUSSEL, Stéphane, « Eppur, si muove... Le régime de sécurité européen, les États non-belligérants et la guerre en ex-Yougoslavie », dans FORTMANN, Michel, MacFARLANE, S. Neil et Stéphane ROUSSEL, dir., *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, IQHEI, 1996.

Documents et rapports

Cap sur la sécurité humaine en Afrique et au Moyen-Orient, Hull, ACDI, octobre 1997.

The International Response to Conflict and Genocide : Lessons from the Rwandan Experience, Copenhague, Sterring Committee of the Joint Evaluation of Emerging Assistance, mars 1996, 5 volumes.

Rapport de la mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), New York, ONU, 1996.

RÉPUBLIQUE RWANDAISE, SERVICES DU PREMIER MINISTRE, COMITÉ DE CRISE POUR LES DÉPLACÉS, *Évaluation des besoins des déplacés de guerre du Rwanda*, Dossiers préparatoires, Kigali, 1993.

PRUNIER, Gérard, *The Geopolitical Situation in the Great Lakes Area in Light of the Kivu Crisis*, UK, WRITENET, février 1997.

UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF HUMANITARIAN AFFAIRS, *Integrated Regional Information Network (IRIN) for Central and Eastern Africa*, New York.

Déclarations et discours du MAECI (Canada), 1990-1997.

Communiqués de l'ACDI (Canada), 1995-1997.

Ubutabera (Journal indépendant d'informations sur le Tribunal pénal international pour le Rwanda - Arusha).

Sites Internet consultés

Comité international de la Croix-Rouge (http://www.cicr)

Haut-Commissariat aux réfugiés (http://www.unhcr)

Département des Affaires humanitaires des Nations Unies (http://www.reliefweb.int)

Contemporary Conflicts in Africa (ACDI 20) (http://www.synapse.net.acdi20)

Annexe A

Grille d'entrevue

1. Quel sens est attribué, selon les intervenants interrogés, à la sécurité humaine ?

2. Comment les intervenants perçoivent-ils le droit lié à la sécurité humaine ? (souveraineté et légitimité de l'intervention ?)

3. D'après les intervenants, quelles sont les causes du conflit ?

   Le conflit a-t-il été perçu comme un problème de sécurité humaine ? (du début à la fin ?)

4. Quelles furent les interventions prônées par l'organisme ou par le niveau gouvernemental dans le conflit ?

   En quoi ces interventions sont-elles liées à la sécurité humaine ?

   Comment qualifier ces interventions par rapport à la sécurité humaine ?

5. Quelles leçons en matière de sécurité humaine les intervenants retirent-ils ?

Liste des personnes rencontrées

(octobre 1997 à février 1998)

ABHUKARA, Rames.	Agent principal de programme, Burundi/Rwanda/Zaïre, Direction Afrique, ACDI.
AKAKPO-VIDAH, Akouété.	Agent, Programme Afrique, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.
APPATHURAI, James.	Direction de l'élaboration de politique, Direction générale de la sécurité internationale, ministère de la Défense nationale.
BLAIS, Serge.	Chargé de programmes/Afrique, Développement et Paix.
BUCK, Kerry.	Groupe de la planification des politiques, ministère des Affaires étrangères.
BUCKLEY, Brian	Ex-directeur général, Direction générale de l'Afrique, ministère des Affaires étrangères.
CHAPDELAINE, Nicolas.	Direction du maintien de la paix et de la politique de l'OTAN, Direction générale de la sécurité internationale, ministère de la Défense nationale.
COSSETTE, Gérald.	Agent de politique étrangère, Bureau du Conseil privé.
DHAVERNAS, David.	Représentant permanent adjoint, Délégation conjointe canadienne auprès de l'OTAN, Bruxelles.
CHALK, Frank.	Codirecteur, Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies.
GERVAIS-VIDRICAIRE, Marie	Directrice, Direction de l'Europe du Sud, ministère des Affaires étrangères.
GIELING, Yoop.	Chargé de projets Rwanda, OXFAM-Québec.
LÉVESQUE, Michèle.	Directrice, Direction Assistance humanitaire internationale, Direction générale des programmes multilatéraux, ACDI.
MACKENZIE, Hector.	Historien principal, Section des affaires historiques, Direction des communications ministérielles, ministère des Affaires étrangères.
MURRAY, Julian.	Gestionnaire de programmes, Burundi/Rwanda/Zaïre, Direction Afrique, ACDI.
OUELLET, André.	Directeur adjoint, Direction de la planification des politiques, ministère des Affaires étrangères.
PILON, Françoise.	Chargée de projet/Rwanda, Centre canadien d'étude et de coopération internationale.
TOUGAS, Denis.	Coordonnateur des tables de concertation sur le Congo, le Burundi et le Rwanda, Entraide Missionnaire.
WADE, Scott.	Directeur, Direction des orientations politiques et sociales, Direction générale des politiques, ACDI.